

Schattenwirtschaft in Rußland: Aktivitäten legaler russischer Unternehmen

Dolgopjatova, T.; Simancev, Ju.; Tambovcev, V.; Jakovlev, A.

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Dolgopjatova, T., Simancev, J., Tambovcev, V., & Jakovlev, A. (1999). *Schattenwirtschaft in Rußland: Aktivitäten legaler russischer Unternehmen*. (Berichte / BIOst, 37-1999). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-44221>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 1999 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung - auch auszugsweise - nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,
Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110; Internet-Adresse: <http://www.biost.de>

ISSN 0435-7183

Inhalt

| | Seite |
|--|-------|
| Kurzfassung..... | 3 |
| 1. Problemstellung | 5 |
| 2. Allgemeinwirtschaftliche und historische Voraussetzungen für informelle Wirtschaftsaktivitäten | 6 |
| 3. Mechanismen schattenwirtschaftlichen Verhaltens von Unternehmen..... | 10 |
| 3.1 Ursachen und Formen schattenwirtschaftlicher Tätigkeit | 10 |
| 3.2 Grundmuster der Steuerhinterziehung..... | 14 |
| 4. Anreize und Hemmnisse für schattenwirtschaftliche Betätigung aus Unternehmensperspektive | 21 |
| 4.1 Allgemeine empirische Ergebnisse..... | 21 |
| 4.2 Welche Ziele verfolgen die Unternehmen mit schattenwirtschaftlicher Tätigkeit? | 23 |
| 4.3 Probleme schattenwirtschaftlich tätiger Unternehmen..... | 25 |
| 4.4 Wege zur Begrenzung der Schattenwirtschaft..... | 27 |
| 5. Wirtschaftliche Konsequenzen des verborgenen Bargeldumlaufs | 30 |
| Summary | 37 |

12. Oktober 1999

Der vorliegende Bericht ist aus einem Forschungsauftrag hervorgegangen, der mit Mitteln der Volkswagen-Stiftung finanziert wurde.

T. Dolgopjatova ist Projektmanagerin am Institut für strategische Analyse und Entwicklung des Unternehmertums. Ju. Simačev ist stellv. Leiter des abteilungsübergreifenden analytischen Zentrums des russischen Wirtschaftsministeriums. V. Tambovcev ist Leiter des Forschungslaboratoriums an der Wirtschaftsfakultät der Moskauer Staatsuniversität. A. Jakovlev ist stellv. Rektor der Moskauer Wirtschaftshochschule.

Übersetzung: Bernd Bentlin

Redaktion: Stefanie Harter

T. Dolgopjatova/Ju. Simačev/V. Tambovcev/A. Jakovlev

Schattenwirtschaft in Rußland

Aktivitäten legaler russischer Unternehmen

Bericht des BIOst Nr. 37/1999

Kurzfassung

Vorbemerkung

Die Durchführung marktwirtschaftlicher Reformen in Rußland hat zu einer Ausweitung der Schattenwirtschaft (d.h. der verborgenen, informellen Wirtschaft) geführt. Das Staatskomitee für Statistik der Russischen Föderation (RF) schätzt die Größe dieses Sektors auf 20-25% des Bruttoinlandsprodukts, der Föderale Sicherheitsdienst und das Innenministerium gehen sogar von 40-50% aus. Eine Besonderheit der russischen Transformationswirtschaft ist der steile Anstieg der nicht offiziell verbuchten, vor den Steuerbehörden verborgenen Aktivitäten legaler und registrierter Firmen und Unternehmen. Steuerhinterziehung seitens der legalen Geschäftswelt macht einen großen Teil der Schattenwirtschaft aus, der von der Statistik nicht unmittelbar erfaßt werden kann.

Der Bericht bietet einen firmenbezogenen Ansatz, um die qualitativen Seiten der schattenwirtschaftlichen Tätigkeit legaler Unternehmen, die nicht im finanzwirtschaftlichen Sektor, sondern in der Produktion und im Dienstleistungsgewerbe aktiv sind, zu analysieren. Er basiert auf der Auswertung von Ergebnissen empirischer Untersuchungen. Ende 1997 führte das Institut für strategische Analyse und Entwicklung des Unternehmertums (ISARP) zwei Stichprobenuntersuchungen unter 1.100 Industrieunternehmen und 2.500 Einzelhandelsunternehmen durch, die vom Zentrum für Wirtschaftskonjunktur bei der Regierung der RF ausgewählt worden waren. Ebenfalls im Zeitraum 1995-1998 wurde eine Reihe von Tiefeninterviews und Fokusgruppenbefragungen mit Unternehmern, Managern, Experten, Steuerbeamten und Bediensteten der Kommunalverwaltungen geführt.

Ergebnisse

1. Steuerhinterziehung ist nicht nur bei Privatpersonen und im Kleingewerbe üblich, sondern in praktisch allen Unternehmen verschiedener Größe und Eigentumsform gang und gäbe. Der tatsächliche Warenumsatz wird dabei nicht angegeben, bzw. seine Zusammensetzung wird durch gefälschte Angaben der Kostenproportionen verzerrt dargestellt. Dadurch wird der verborgene Bargeldumlauf in der russischen Wirtschaft ausgeweitet. Es sind Wirtschaftsagenten und -institutionen entstanden, die den informellen Sektor bedienen und sein Zusammenwirken mit dem offenen, legalen Sektor unterstützen.

2. Die hauptsächlichen Gründe, warum Unternehmen unter Transformationsbedingungen schattenwirtschaftlich tätig werden, sind: administrativ-organisatorische Hemmnisse der Entwicklung des Unternehmertums; unzureichender Schutz der Eigentumsrechte und der *Corporate-governance*-Mechanismen; hohe Steuersätze bei gleichzeitig ineffizienter Ahndung von Steuerhinterziehung. Das informelle Verhalten der Unternehmen stützt sich auf eine in der russischen Wirtschaft verbreitete Form von Wirtschaftsoperationen: Geschäfte zur Umwandlung von Buchgeld in Bargeld und umgekehrt. Bei diesen Operationen werden fiktive Geschäfte getätigt, an denen Scheinfirmen beteiligt sind, die das Risiko illegaler Tätigkeit auf sich nehmen. Auf diese Weise nimmt die legale Geschäftswelt am verborgenen Bargeldkreislauf teil. Zudem entwickelt sich ein besonderes Gewerbe, das mit der Organisation dieses Kreislaufs hohe Summen verdient.
3. Die Ergebnisse der Fragebogenaktionen illustrieren, wie bedeutend die praktischen Anreize, aber auch Hemmnisse sind, Wirtschaftsaktivitäten zu verbergen. Die nach Meinung der Befragten wichtigsten Vorteile liegen darin, das Einkommensniveau der Beschäftigten zu wahren und die Organisation und Betriebsfähigkeit des eigenen Unternehmens dadurch zu gewährleisten, daß die Beziehungen zu Geschäftspartnern und Staatsorganen aufrechterhalten werden. Die hauptsächlichen Probleme, auf die die schattenwirtschaftlich tätigen Unternehmen stoßen, sind das Risiko, die übermäßige Aufmerksamkeit der Kontrollorgane auf sich zu ziehen, Beschränkungen beim Zugang zu staatlicher Unterstützung zu erfahren sowie Schwierigkeiten bei der firmeninternen Buchführung und des Controlling. Zugleich meinen die Befragten, daß schattenwirtschaftliche Aktivität den Zugang zu Bankkrediten nicht wesentlich beeinträchtigt und den Kreis der Geschäftspartner nicht einschränkt.
4. Die Folgen, die die weite Verbreitung schattenwirtschaftlicher Aktivitäten selbst im legalen Bereich für Unternehmen, Branchen und Wirtschaft insgesamt hat, sind vielschichtig. Die Symbiose legaler und informeller Aktivitäten innerhalb einer Firma wirkt sich auf die Prozesse auf der Mikroebene aus: Das wirtschaftliche Anreiz- und Verhaltenssystem der Unternehmen, der Beschäftigten und der Eigentümer wird ebenso verzerrt wie das Beziehungssystem zwischen den Marktsubjekten. Eigentumsrechte werden verletzt, die Neigung zum Sparen und Investieren sinkt.
5. Die Bilanz der Vor- und Nachteile informeller Aktivitäten legaler Unternehmen ist für die russische Wirtschaft zum gegenwärtigen Zeitpunkt negativ. Die damit einhergehende institutionelle Entwicklung ist ebenfalls ungünstig. Die schattenwirtschaftliche Aktivität fördert Korruption und Kriminalisierung der Wirtschaft. Das System der Geschäftsbeziehungen stützt sich vorwiegend auf persönliche Beziehungen und informelle Vertragsabschlüsse. Die Geschäftsethik läßt nichtstaatliche, auch gewaltsame Mechanismen des Schutzes von Eigentumsrechten und Verträgen zu. Eine Folge davon ist, daß Steuerhinterziehung zu einer festen Verhaltensnorm und damit zu einer institutionellen Falle geworden ist, die das Entstehen einer Marktwirtschaft behindert.

1. Problemstellung

Russische und ausländische Experten sind sich darin einig, daß das Ausmaß der Schattenwirtschaft (d.h. der verborgenen, informellen, illegalen Wirtschaft) in Rußland seit Beginn der marktwirtschaftlichen Reformen steil angestiegen ist.¹ Tatsächlich hat sich seit 1992 ein Schattensektor herausgebildet, der in seinem Umfang weder mit dem entwickelter Länder noch mit dem anderer europäischer Transformationsländer vergleichbar ist.² Das Staatskomitee für Statistik der RF schätzt die Größe dieses Sektors auf 20-25% des Bruttoinlandsprodukts, der Föderale Sicherheitsdienst und das Innenministerium gehen sogar von 40-50% aus. Eine besondere Erscheinung ist dabei der beträchtliche Umsatz, den legal registrierte Firmen und Unternehmen nicht offiziell verbuchen und sowohl vor der statistischen Erhebung als auch vor der Besteuerung verbergen. Steuerhinterziehung seitens der legalen Geschäftswelt macht zwar nicht die gesamte Schattenwirtschaft, aber zweifellos einen großen Teil des verborgenen Bruttoinlandsprodukts aus.

Die Situation in Rußland stellt sich anders als in vielen entwickelten Ländern und in Entwicklungsländern dar. In letzteren umfaßt die informelle Wirtschaft vorwiegend den Sektor von selbständig Beschäftigten oder Kleinunternehmen, die illegal tätig sind und Angaben über ihre Tätigkeit verfälschen. Gewöhnlich wird der "Input" (in der Regel der Einsatz von Arbeitskraft) verheimlicht; zuweilen, in geringen Grenzen im Rahmen kleinerer Wirtschaftseinheiten, auch der "Output" (Gewinn, Warenausstoß, Umsatz). In entwickelten Ländern handelt es sich dabei eher um eine Randerscheinung, die mit informellen Tätigkeiten im privaten Wirtschaftsbereich einhergeht. In der russischen Wirtschaft ist Steuerhinterziehung jedoch nicht nur für Privatpersonen und Kleinbetriebe typisch, sondern für die überwiegende Mehrzahl der Unternehmen, unabhängig von Größe und Eigentumsform. Nicht nur die eingesetzten Arbeitsressourcen, sondern auch die Ergebnisse der Geschäftstätigkeit werden verheimlicht. Ihre Zusammensetzung wird durch Fälschung der Angaben über die Kostenproportionen erheblich verzerrt.

Die Symbiose von legaler (offener) und verborgener (informeller) Tätigkeit im Rahmen einer Firma hat zum einen gravierende Auswirkungen auf die mikroökonomischen Prozesse. Zum anderen führt sie zu einigen unerwünschten Konsequenzen auf der makroökonomischen Ebene:

¹ Der Bericht basiert auf Ergebnissen des Projekts "Der informelle Sektor in der russischen Wirtschaft: Existenzformen, Bedeutung und Ausmaß", das vom Institut für strategische Analyse und Entwicklung des Unternehmertums (ISARP) durchgeführt wurde. Es wurde aus Mitteln eines der Regierung der Russischen Föderation von der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung gewährten Darlehens zur Förderung der Privatisierung finanziert. Die Verfasser danken Larisa Karaseva, die aktiv an der Erarbeitung der Methodologie der Untersuchung und an der Durchführung des Projekts mitwirkte. Ihr Dank gilt ferner den Mitarbeitern des Zentrums für Wirtschaftskonjunktur (CEK) bei der Regierung der RF für ihre Hilfe bei der Organisation der Umfragen.

² In der Ukraine ist er jedoch wahrscheinlich noch höher (Anm. der Red.).

- Das wirtschaftliche Verhalten der Unternehmen, der Beschäftigten und der Eigentümer sowie die Zielsetzungen der Eigentümer und Manager werden deformiert.
- Das System der Beziehungen zwischen den Marktsubjekten wird entstellt, und Eigentumsrechte werden verletzt; es findet eine Kriminalisierung der Wirtschaft statt.
- Finanzströme werden verzerrt, und es entsteht ein verborgener Bargeldumlauf von außerordentlicher Dimension. Dabei werden die Möglichkeiten zur Kapitalakkumulation eingeschränkt, und die Sparneigung sinkt. Bargeldmittel werden zu Konsumzwecken verwendet und fließen aus dem Land ab, was die Investitionskrise verschärft.
- Eine Politik, die vorwiegend auf makroökonomische Indikatoren abzielt, führt ebensowenig zu den erhofften Ergebnissen wie Maßnahmen zur Unterstützung einzelner Wirtschaftssektoren (Industriepolitik, Unterstützung des Kleingewerbes u.a.) und ist vom Abfließen eines Teils der Mittel und Ressourcen in den Schattenkreislauf begleitet.

Das Ausmaß der Schattenwirtschaft ist so groß, daß sie die Wirtschaft insgesamt und deren legalen Teil stark beeinflußt. Es haben sich Wirtschaftsagenten und -institutionen gebildet, die den Schattensektor bedienen und dessen Zusammenwirken mit dem legalen Sektor unterstützen. Unter den Bedingungen Rußlands sind diese beiden – also legalen und illegalen – volkswirtschaftlichen Sektoren nicht voneinander zu trennen und können ohne den jeweils anderen nicht funktionieren. Die Schattenwirtschaft ist "Eigentum des russischen Kapitalismus"³. Sie erfüllt eine Reihe sozioökonomischer Funktionen, behindert aber gleichzeitig die Transformation der Übergangswirtschaft in eine Marktwirtschaft.

Der folgende Bericht analysiert die qualitativen Aspekte der Schattentätigkeit legaler Unternehmen des nichtfinanziellen (realen) Sektors auf der Basis von eigens zu diesem Zweck durchgeführten Befragungen. Ende 1997 führte das Institut für strategische Analyse und Entwicklung des Unternehmertums (ISARP) zwei Stichprobenuntersuchungen unter 1.100 Industrieunternehmen und 2.500 Einzelhandelsunternehmen durch, die vom Zentrum für Wirtschaftskonjunktur (CEK) bei der Regierung der RF ausgewählt worden waren. Ebenfalls im Zeitraum 1995-1998 wurde eine Reihe von Tiefeninterviews und Fokusgruppenbefragungen mit Unternehmern, Managern, Experten (Buchhaltungsberatern, Buchprüfern, Juristen), Steuerbeamten und Bediensteten der Kommunalverwaltungen geführt.

2. Allgemeinwirtschaftliche und historische Voraussetzungen für informelle Wirtschaftsaktivitäten

Die wirtschaftliche Betätigung legaler Unternehmen, die wir als informelle oder Schattentätigkeit bezeichnen, sind die Aktivitäten und Transaktionen, die von den Unternehmen bewußt vor dem Staat verborgen werden, um – insbesondere durch Vermeidung von Steuern – Kosten zu minimieren. Die theoretischen Grundlagen zur Analyse einer derartigen

³ L. Kosals, Tenevaja ekonomika kak sobstvennost' rossijskogo kapitalizma, in: Voprosy ekonomiki, Nr. 10/1998, S. 59.

Tätigkeit, ihrer Ursachen und Folgen bietet die neue Institutionenökonomie.⁴ Mit Hilfe der Agency-Theorie⁵ lassen sich Unternehmensaktivitäten, deren Ziel es ist, Geschäfte vor der Erfassung durch den Staat zu verbergen, als opportunistisches Verhalten in Form des "Sichdrückens" (*shirking*) interpretieren. Wenn ein Firmenleiter seine Firma offiziell registrieren läßt, dann schließt er im Grunde einen Vertrag mit dem Staat und verpflichtet sich, den Staatsorganen Informationen über seine Tätigkeit zu geben und Steuern zu bezahlen. Der Staat seinerseits verpflichtet sich im Rahmen des gleichen Vertrags zum rechtlichen Schutz der Firma und ihrer Beschäftigten, so wie es von der Gesetzgebung des Landes festgelegt ist. Das Phänomen des Sichdrückens entsteht, wenn eine der Seiten nach Abschluß des Vertrags für sich feststellt, daß eine Vertragsverletzung vorteilhafter ist als die Erfüllung der Vertragsbedingungen. Dabei müssen die Sanktionen bzw. Kosten, die im Falle einer Pflichtverletzung anfallen, geringer sein als der zu erwartende Mehrertrag, der durch den Vertragsbruch erzielt wird.

In der Praxis bietet die Gesamtheit formaler Normen und Vorschriften, die die Wirtschaftstätigkeit regeln, keineswegs eine Garantie dafür, daß die Ressourcen von den Wirtschaftssubjekten effizient genutzt werden. Deshalb dienen *Verstöße* gegen die gesetzlich erlaubten bzw. vorgeschriebenen Regeln als Quelle für einen zu erwartenden Mehrertrag. In der russischen Transformationswirtschaft werden häufig Gesetze verabschiedet, die weder tatsächliche Wirtschaftsabläufe noch das öffentliche Interesse, sondern die Interessen verschiedener einflußreicher politischer und wirtschaftlicher Kräfte widerspiegeln. Entsprechend fassen die Bürger diese Gesetze und Normen als künstliche Verbote auf, die einer normalen Arbeit hinderlich sind und nur dem Zweck dienen, von den erwirtschafteten Einkünften der Bevölkerung und der Geschäftswelt möglichst viel Geld abzuschöpfen.

Der zu erwartende Mehrertrag, der durch einen Verstoß gegen die formalen Regeln erzielt wird, setzt sich aus zwei Faktoren zusammen: den Einsparungen durch Steuerhinterziehung einerseits und den Kosteneinsparungen, die eine irreguläre Geschäftsführung gegenüber einer rechtskonformen Geschäftsführung mit sich bringt, andererseits. Vermindert wird dieser Mehrertrag allerdings durch zusätzliche Kosten, die durch die Schattentätigkeit bedingt sind. Bei diesen handelt es sich um unmittelbare Aufwendungen (wie etwa Kosten für die sichere Verschiebung von Bargeld) und um Zusatzkosten, die entstehen, wenn die irreguläre Tätigkeit zu einer unverzichtbaren Komponente von Wirtschaftsoperationen wird (z.B. Bestechungsgelder für Beamte).

Die Belastung durch Sanktionen hängt davon ab, wie schwer die gegen einen überführten Regolverletzer verhängten wirtschaftlichen oder sonstigen Sanktionen und wie wahrscheinlich

⁴ Siehe D. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge 1990; T. Eggertson, *Economic Behavior and Institutions*, Cambridge 1990; J. Knight, *Institutions and Social Conflict*, Cambridge 1992.

⁵ S. Ross, *The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem*, in: *American Economic Review*, Nr. 62 (Mai 1973), S. 134-139; M. Jensen and W. Meckling, *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*, in: *Journal of Financial Economics*, Nr. 4/1976, S. 305-360; T. Moe, *The New Economics of Organizations*, in: *American Journal of Political Science*, Nr. 4/1984, S. 739-777.

die Aufdeckung des Verstoßes und die Verhängung der Strafe sind. Die Höhe der Sanktion wird vom Gesetzgeber auf der Basis verschiedener Überlegungen festgesetzt. Die Wahrscheinlichkeit, daß ein Verstoß aufgedeckt wird, hängt von mehreren Faktoren ab:

- von der Klarheit und Eindeutigkeit der Definition dessen, worin genau die Pflichtverletzung besteht;
- vom Schwierigkeitsgrad, die Aspekte der Tätigkeit des Wirtschaftsagenten zu erfassen, sowie von der Höhe der Kosten dieser Erfassung;
- von der Möglichkeit, gegenüber dem Regelverletzer Sanktionen zu verhängen, wobei diese Möglichkeit von der "Durchlässigkeit" des Kontrollsystems und der bestrafenden Organe sowie von sozialen Normen bestimmt ist.

Der erstgenannte Faktor hängt damit zusammen, wie gründlich die formalen Regeln (Gesetze, Verträge) ausgearbeitet sind, deren Qualität in einer Transformationswirtschaft zunächst einmal schlecht ist. Das Wirken des zweiten Faktors ist offensichtlich vom Entwicklungsstand der Erfassungsmethoden, von der Qualität und Funktionalität des Kontrollsystems und von der Tätigkeit der verschiedenen Wirtschaftsagenten abhängig. Je leichter in einem Wirtschaftssektor die Wirtschaftsaktivitäten erfaßt werden können, desto eher konzentrieren sich die staatlichen Organe auf diese Branche. Dabei richtet sich das Ausmaß der Kontrolle nicht unbedingt nach der Höhe der zu erwartenden Einnahmen, die dem Staat durch ein verbessertes Steueraufkommen zufließen, sondern vielmehr nach den Kosten, die bei der Erfassung entstehen und die minimiert werden sollen. Ein solches Vorgehen hat zur Folge, daß Wettbewerbsvorteile für diejenigen Wirtschaftsagenten entstehen, die für die staatlichen Kontrollen weniger zugänglich sind. Zugleich werden in durchlässigeren Sektoren zusätzliche Anreize geschaffen, die Geschäftsparameter dahingehend zu verändern, daß sie weniger zugänglich für staatliche Kontrollen und Erfassung sind. Dies hat zur Folge, daß die Zahl der Wirtschaftssektoren, die verhältnismäßig "bequem" besteuert sind, relativ sinkt.

Der dritte Faktor wird durch den Umstand illustriert, daß die Schließung großer Unternehmen, von denen eine ganze Stadt oder doch zumindest Stadtteile abhängen, sozial nicht zu verantworten ist. Gleichzeitig jedoch werden Hunderttausende nichtregistrierter Händler wegen des gleichen Tatbestandes, z.B. der Steuerhinterziehung, strafrechtlich verfolgt. Im ersten Fall entsteht bei dem Regelverletzer das Gefühl der Straffreiheit, im zweiten Fall bildet sich bei einzelnen festgestellten Verletzern das Gefühl ungerechter Behandlung heraus, da bei anderen vergleichbare Verstöße nicht geahndet werden. Somit beginnt die Gesetzesnorm selektiv zu wirken und untergräbt das Vertrauen in den Staat.

Daß Sanktionen selektiv verhängt werden, kann durch informelles Zusammenwirken des Rechtsverletzers mit den Kontrollorganen oder deren Mitarbeitern gefördert werden. Auf diese Weise bildet sich eine objektive Basis für Korruption. Für die daran beteiligten Wirtschaftsagenten vermindert sich das Risiko, Sanktionen ausgesetzt zu werden. Folglich steigt die Wahrscheinlichkeit opportunistischer Vertragverletzungen. Andererseits ist Korruption ein Mechanismus, der die formalen Regeln, die in erster Linie für das schattenwirtschaftliche Verhalten verantwortlich sind, gegen Veränderung schützt. Das heißt,

"schlechte" Normen und Regelungen werden durch Korruption reformresistent. All diese genannten Faktoren sind ein Merkmal der russischen Wirtschaft. Daneben haben auch einige historische Voraussetzungen zur raschen und allgemeinen Ausbreitung schattenwirtschaftlicher Praktiken im Geschäftsleben beigetragen.

Rußland zeichnet sich von jeher durch eine traditionell verankerte *Opposition der Bürger gegen den Staat* aus.⁶ Im Rahmen dieser Tradition wird es von der öffentlichen Meinung nicht unbedingt verurteilt, wenn die Bürger den Staat in der einen oder anderen Form betrügen. In der UdSSR war es gang und gäbe, daß der Zugriff auf Staatseigentum dazu benutzt wurde, die Einkünfte der Arbeitnehmer zu erhöhen. Das trat in Form von Kleindiebstählen am Arbeitsplatz, von Warenverkauf "unter dem Ladentisch" und von Aneignung eines Teils der Bezahlung für Dienstleistungen auf. Die massenhafte Verletzung des "Vertrags mit dem Staat" durch Arbeitnehmer stand bis zu einem gewissen Grad im Gegensatz zum Verhalten der Direktoren der Staatsbetriebe. Diese setzten vorwiegend darauf, sich mit dem Staat und seinen Interessen zu identifizieren. Hier waren vor allem "uneigennützig" Rechtsverletzungen anzutreffen: Verstöße gegen die geltenden Regeln des Wirtschaftens im Interesse einer störungsfreien Arbeit des Betriebs (d.h. der Erreichung der Planziele) und nicht zum Zweck der Erhöhung des persönlichen Einkommens des Betriebsleiters.

Eine zweite Voraussetzung, die die Schattenwirtschaft förderte, war die sich *rasant vermindernde Fähigkeit des Staates, legale Eigentumsbefugnisse und Verträge zu schützen*, nachdem sowohl Staats- als auch Parteistrukturen der UdSSR zerfielen. Gemeint ist das Entstehen und äußerst langsame Schließen von normativen Lücken sowie die Nichtbeachtung geltender Gesetze, Erlasse und Verordnungen. Als wenig effektiv erwies sich auch das Gerichtssystem zur Lösung von Streitfällen, insbesondere soweit es sich um die Ausführung von Beschlüssen handelte. Es muß betont werden, daß Kontrollmaßnahmen des Staates von den Bürgern nur dann als "gerecht" anerkannt werden, wenn der Staat im wirtschaftlichen Bereich die Rechte des Bürgers effektiv schützt. Heute versuchen die staatlichen Organe das Geschäftsleben streng zu kontrollieren, während sich gegenüber dem Beginn der Reformen der Schutz des Eigentums kaum verbessert hat.

Vor dem Hintergrund dieser langfristigen Voraussetzungen wirkten Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre kurzfristige Faktoren, welche die Betriebsleiter ermunterten, Wirtschaftsoperationen vor der offiziellen Erfassung zu verbergen.

Der erste dieser Faktoren ist die *Einführung von Vertragspreisen* für die außerplanmäßige Produktion der Staatsbetriebe und für die Produktion der nichtstaatlichen Betriebe sowie die grundsätzliche Genehmigung, solche Betriebe (Kooperativen, Kleinunternehmen) überhaupt zu gründen. Es entstanden zwei legal gerechtfertigte Preisniveaus, was, zusammen mit dem Recht, die Differenz zwischen dem "planmäßigen" (abgesenkten) und dem "vertraglichen" (durch künstliche Angebotsverknappung erhöhten) Preis auch zu vereinnahmen, dazu führte, daß spontan Strategien entwickelt und Strukturen geschaffen wurden, mit deren Hilfe dauerhafte Bargeldströme erzeugt wurden. Die Gründer kleiner Betriebe im Umfeld großer

⁶ V. Najšul', O normach sovremennoj rossijskoj gosudarstvennosti, in: Segodnja, 23.5.1996.

und mittlerer Staatsbetriebe waren dann, ebenfalls rechtmäßig, in der Lage, dieses Geld zu akkumulieren. Zugleich verringerten sich die Ressourcen, die der Staat als materiellen Anreiz an die Direktoren verteilen konnte. Deren legale Einnahmen, die sie von den behördenabhängigen Kleinunternehmen erhielten, veränderten die Ziele der Manager radikal: Ihre Einnahmen waren nun nicht mehr so sehr von den wechselseitigen Beziehungen zum Staat (Ministerien, Parteigremien) abhängig, als vielmehr von der im "Zusatz-" oder Tochterbetrieb gezeigten Eigeninitiative.

Der zweite Faktor war die Liberalisierung eines großen Teils der Preise seit Januar 1992, die mit der Liquidierung der planmäßigen Lieferungen, mit dem Übergang zur selbständigen Suche nach Geschäftspartnern, mit einem nicht entwickelten Bankensystem und galoppierender Inflation einherging. Das führte dazu, daß bei den Unternehmensleitern ein erheblicher *Bedarf an Bargeld* entstand, um Geschäftsabschlüsse zu beschleunigen, deren Realisierung über die unterentwickelten legalen Bankkanäle kaum noch effizient war. Mit der Entwicklung des Bankensektors und sinkenden Inflationsraten verlor die Rolle von Bargeld zur Beschleunigung von Geschäften allerdings seine Bedeutung.

Zum dritten spielten bei der Verbreitung schattenwirtschaftlicher Geschäftspraktiken die *Besonderheiten der Voucher-Privatisierung* eine Rolle. Um ihre Machtpositionen zu erhalten, mußten die Betriebsleiter informelle Einnahmen (also nicht erfaßte Bargeldmittel) in mindestens einer von zwei Etappen des Privatisierungsprozesses einsetzen: beim Abschluß eines stillen Vertrages mit den Beschäftigten zur Wahl des Privatisierungsmodells (zusätzliche Bezahlung im Tausch für ein für die Betriebsleitung vorteilhaftes Modell) und/oder beim Kauf der Aktien von den Beschäftigten, wenn diese eine dem Direktor nicht genehme Variante gewählt hatten. Wenn die Bemühungen der Leitung in den genannten Etappen nicht zum Erfolg führten, dann konnte man ein Modell wählen, bei dem die Aktiva des privatisierten Unternehmens auf Tochterfirmen umgeschrieben wurden, die von den Unternehmensleitern kontrolliert wurden.

3. Mechanismen schattenwirtschaftlichen Verhaltens von Unternehmen

3.1 Ursachen und Formen schattenwirtschaftlicher Tätigkeit

Als Quintessenz aus den Interviews und Umfragen lassen sich folgende Hauptursachen für die schattenwirtschaftliche Aktivität legal tätiger russischer Unternehmen ausmachen:

- administrativ-organisatorische Hemmnisse der Geschäftstätigkeit;
- ein, der Transformationswirtschaft inhärentes, unvollkommenes System zum Schutz der Eigentumsrechte, u.a. auch Mängel im System der *corporate governance*;

- ein hohes Steuerniveau bei einem komplizierten, undurchsichtigen und bisweilen willkürlichen Steuersystem.⁷

Das Regelwerk, dem das Unternehmertum unterliegt, ist instabil. Gesetze und normative Akte werden häufig geändert und können dabei kontraproduktiv wirken. In den Regionen ist allenthalben die Praxis verbreitet, daß Gesetzesakte und Beschlüsse verabschiedet werden, die im Widerspruch zur Verfassung und Gesetzgebung der RF stehen. Die Unternehmen müssen übermäßig ausführlich Rechenschaft ablegen und mit einem unvollkommenen offiziellen Rechnungs- und Zahlungssystem arbeiten. Die Unternehmer stoßen bei ihrer Arbeit ständig auf komplizierte und kostspielige Prozeduren der Lizenzierung ihrer Tätigkeit, der Zertifizierung ihrer Produkte sowie der Liquidierung von Betrieben, während gleichzeitig die Verfahren zur Registrierung von Unternehmen nicht ausreichend klar geregelt sind.

Die Mängel im System der Unternehmensregistrierung haben ihre Ursache weitgehend darin, daß es in Rußland bis heute kein Föderationsgesetz über die Registrierung juristischer Personen gibt. Nach Meinung von Experten ist die Verabschiedung eines solchen Gesetzes schon seit mindestens sieben bis acht Jahren überfällig. Die Folge davon ist, daß sich in den Regionen unterschiedliche Registrierungssysteme herausbilden und daß auf Föderationsebene eine einheitliche Datenbasis über die gegründeten Unternehmen fehlt. Weit verbreitet ist die Praxis der Registrierung kommerzieller Organisationen unter der Adresse natürlicher Personen, was bei einem Drittel derartiger Organisationen im Lande der Fall ist. Dabei kann die Rolle der Gründer bei der Firmengründung rein formal sein: Sie werden von den Registrierungsbehörden nicht kontrolliert. Gerade dieser Umstand gestattet es nicht, die Gründer für die Tätigkeit ihrer Firmen zur Verantwortung zu ziehen, was wiederum zur Folge hat, daß die Gründungskosten von Scheinfirmen niedrig sind. Zu den Mängeln bei der Registrierung juristischer Personen kommen noch die zeitraubenden und teuren Verfahren im Falle ihrer Liquidierung hinzu. Deshalb machen sich viele legal tätige Unternehmer nicht die Mühe, diese offiziellen Prozeduren für eine nicht mehr tätige Firma zu durchlaufen – die Firma legt den Steuer- und Statistikbehörden einfach keine Dokumente mehr vor.

Das unvollkommene System zum Schutz der Eigentumsrechte und der *corporate governance* liegt sowohl in den Mängeln der Rechtsakte, die die Tätigkeit von Wirtschaftsgesellschaften regeln, als auch in der Schwäche bei der Durchsetzung dieser Rechtsakte begründet. Letztgenannte Ursache überwiegt. Somit sind die Rechte der Aktionäre nur nominell geschützt, eine klare Trennung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen Vorstand und Aufsichtsrat existiert nicht. Die größten Aktionäre erhalten ihre Einnahmen oft nicht in Form von Dividenden, sondern von Zahlungen, die ihnen das Unternehmensmanagement über eigene Firmen persönlich zukommen läßt, wobei verschiedene indirekte, auch schattenwirtschaftliche Muster der Gewinnentnahme benutzt werden. Zum einen bestehen objektiv Anreize, die steuerpflichtige Basis (Gewinne, aus denen auch die Dividenden zu bezahlen sind) abzusenken, zum anderen möchte der Hauptaktionär die Einnahmen des von

⁷ In Anbetracht des Gesagten wäre es korrekter, nicht vom Ausmaß der Steuerlast zu sprechen, sondern vielmehr davon, daß die Besteuerungshöhe einerseits und die Effektivität der Bestrafung im Falle von Steuerhinterziehung andererseits nicht übereinstimmen.

ihm kontrollierten Unternehmens nicht mit den anderen Eigentümern "teilen". Faktisch sind die Vermögensrechte an den Aktien und die Kontroll- bzw. Lenkungsrechte über die Finanzströme des Unternehmens voneinander getrennt. Nicht zufällig wurde in einem der Interviews jedoch gesagt, daß im Big Business die Unternehmensleitung die Einnahmen nicht so sehr vor der Steuer als vielmehr vor den eigenen Aktionären verbirgt.

Daß das in Rußland geltende Steuersystem unvollkommen ist, ist allgemein bekannt. Allerdings muß im Rahmen dieser Untersuchung noch ein weiterer Mangel der steuerlichen Regulierung genannt werden: Wenn ein Unternehmen seine Abgaben an den Staatshaushalt nicht leistet, dann werden hauptsächlich unverhältnismäßig hohe Geldstrafen verhängt. Der rasche Anstieg der Geldstrafen- und Bußgeldsumme führt dazu, daß die Unternehmensleitung aufhört, den aufgelaufenen Schulden, die sie ohnehin nicht bezahlen kann, Beachtung zu schenken, und sich statt dessen bemüht, die Aktiva des Unternehmens in andere Strukturen "umzuleiten".⁸ Das Konkursverfahren könnte eine grundlegende Rolle dabei spielen, daß Unternehmen ihre Steuerverbindlichkeiten einlösen und Geschäftsverträge einhalten. Mittlerweile sind aber Zahlungsunterlassungen in der Wirtschaft zu einer Massenerscheinung geworden. Die meisten russischen Unternehmen sind gegenüber dem Staatshaushalt und ihren Partnern verschuldet. Unter diesen Umständen ist es nicht möglich, in jedem Fall ein Konkursverfahren einzuleiten, so daß die Institution "Konkurs" selektiv zu wirken beginnt. Die staatlichen Organe leiten den Konkurs ein, wenn dies in ihrem eindeutigen Interesse liegt (etwa wenn regionale Verwaltungen Unternehmen in ihren Besitz bringen oder ihnen nicht genehme Aktionäre oder Manager verdrängen wollen). Überall arbeiten marode Unternehmen weiter bei gesperrten Konten (auf "Kartei"-Basis⁹), was zu einer vermehrten Ausbreitung solcher "Umgehungsmechanismen" wie z.B. der absichtlichen Erhöhung des Barter-Anteils bei Verrechnungen führt.

Somit ist die Schattentätigkeit von Unternehmen eine *Reaktion auf die unangemessene staatliche Regulierung des Unternehmertums*, einschließlich der Mängel der Gesetzgebung und deren willkürlicher Anwendungspraxis. Für die Schattentätigkeit lassen sich drei Formen ausmachen:

- Nichterfüllung offizieller administrativer Vorschriften (wie z.B. Registrierungs- und Lizenzierungsverfahren, Rechenschaftsberichte gegenüber den Staatsorganen, Ausfertigungsvorschriften von Verträgen und Zahlungsdokumenten);
- Umverteilung von Unternehmensvermögen zugunsten anderer Eigentümer;
- Steuerhinterziehung.

⁸ Näheres dazu bei B. Sapsay (ed.), *Private Business: Formation and Development in the Regions of Russia*: Institute for Private Sector Development and Strategic Analysis and Interdepartmental Analytical Center, Moscow 1998, S. 101-102.

⁹ Das System der "kartoteka" ist eine Einrichtung, die bereits zu Beginn der ersten Zahlungskrise in Rußland im Jahre 1992 auftauchte. Es bezeichnet ein Registrierungssystem von Zahlungsrückständen. Siehe z.B. B. Ickes/R. Ryterman, *Roadblocks to Economic Reform: Inter-Enterprise Debt and the Transition to Markets*, in: *Post-Soviet Affairs*, 9. Jg., Nr. 3/1993, S. 231-252, hier S. 236 (Red.).

In der Praxis überschneiden sich diese drei Formen gewöhnlich, aber sie lassen sich auch in "Reinform" darstellen, was hier an einigen typischen Beispielen erläutert werden soll.

"Reine" Nichterfüllung administrativer Vorschriften. Ein Unternehmen verkauft seine Produkte gegen Barzahlung ohne Ausfertigung von Dokumenten. Ein solches Geschäft kann ursprünglich eine andere Absicht verfolgen als die Vermeidung von Steuern (z.B. wenn der Käufer selbst die Barzahlung als Zahlungsweise für die Produkte anbietet und der Verkäufer daran interessiert ist, um damit Leistungen seiner Zulieferer zu bezahlen). Der Fall, daß der Käufer Bargeld offiziell in die Kasse des Verkäuferunternehmens einzahlt, soll hier außer acht gelassen werden, denn das würde eine dokumentarisch belegte Abwicklung des Geschäfts bedeuten. Ein solches Geschäft ist nicht notwendigerweise mit der Umverteilung von Vermögen verbunden, wenn das Unternehmen real vom Eigentümer kontrolliert wird. Die Nutzung informeller Finanzströme ermöglicht es ihm, die Höhe der offiziellen Zahlungen an die Geschäftspartner zu verringern.

"Reine" Umverteilung von Vermögen. Das Herstellerunternehmen schließt einen Vertrag über die Lieferung seiner Produkte zu einem Preis ab, der niedriger als der tatsächliche Preis ist. Die Bedingung aber ist, daß die Differenz zwischen diesem und dem tatsächlichen Preis vom Käufer auf das Konto einer dritten Firma überwiesen wird, die vom Manager des Herstellerbetriebs kontrolliert wird. Als Begründung für die Überweisung kann ein gesonderter Vertrag über die Leistung von Vermittlerdiensten dienen. Dabei kann die Vermittlerfirma alle ihre Steuern bezahlen, die auf die aus diesem Geschäft erlösten Einnahmen entfallen. Dadurch erfolgt eine Umverteilung eines Teils des Vermögens der Herstellerfirma zugunsten ihres Managers, wobei alle Geschäfte legal sind und erst in ihrer Gesamtheit eine Form von Schattentätigkeit bilden.

"Reine" Steuerhinterziehung. Das Unternehmen überweist für Informationsdienstleistungen (die in Wirklichkeit nicht erbracht wurden oder zu einem vielfach überhöhten Preis berechnet werden) Geld an eine Tochtergesellschaft einer Geschäftsbank. Die Bank ihrerseits eröffnet für die Mitarbeiter des Unternehmens Depositen zu einem Zinssatz, der erheblich über dem Marktzins liegt. Der Gewinn der Tochtergesellschaft der Bank und die Verluste, die die Bank selbst aus diesen Operationen erleidet, werden durch den Abschluß eines zusätzlichen Geschäfts zwischen beiden kompensiert. Dadurch nimmt der Staat bei einem nach außen legalen Charakter der Operationen einen wesentlich niedrigeren Betrag an Einkommensteuer ein, ebenso wenig erhält er Sozialabgaben und Gewinn- und Mehrwertsteuer. Das genannte Vorgehen war besonders beliebt, solange die Zinseinnahmen aus Bankeinlagen für natürliche Personen nicht mit Einkommensteuer belegt wurden (heute gilt eine Steuer von 15% auf Einnahmen aus Depositen, deren Rate den Diskontsatz der Zentralbank Rußlands übersteigt). Dabei gilt ein Geschäft zwischen einem Unternehmen und einer Bank, bei dem der Bank ein Ausgleich für ihre Kosten und für die Zahlung überhöhter Zinsen gegeben wird, im Verständnis des Bürgerlichen Gesetzbuchs der RF als Scheingeschäft. Sein fiktiver Charakter läßt sich durch einen Vergleich der Finanzströme mit dem Umfang der zwischen dem Unternehmen und der Bank regelmäßig ausgetauschten Dienstleistungen nachweisen.

Unter den genannten Beispielen sind Geschäfte mit einem unterschiedlichen Grad an Legalität anzutreffen. Man könnte etwa von einer "weißen", einer "grauen" und einer "schwarzen" Komponente des russischen Geschäftslebens sprechen. Die Grenzen der "Grauzone" sind unscharf, da in einer ganzen Reihe von Fällen die Urheber der Operationen ihre Einnahmen am Ende in legaler Form erhalten. Fragwürdig unter dem gesetzgeberischen Aspekt ist eines der Zwischengeschäfte, und insofern muß der gesamte Komplex der getätigten Geschäfte als Schattentätigkeit gelten.

In der Zeit, als das Unternehmertum entstand (besonders vor 1992), spielten für die Ausbreitung der Schattentätigkeit eher die Motive "Verwaltung und Organisation" und "Umverteilung" eine Rolle, letzteres war vor allem während der Massenprivatisierung von Bedeutung. Danach trat jedoch, je mehr das System der zentralen Wirtschaftsverwaltung zerstört und die Hindernisse für den Zugang zum Markt abgebaut wurden, eindeutig das Motiv "Steuern" in den Vordergrund. Heute hat praktisch jede informelle Betätigung eines Unternehmens den Zweck, Steuern zu hinterziehen (oder sie ist, wie im Falle der Umverteilung, damit verbunden). Dieses Motiv leitet Unternehmen verschiedener Größe und Eigentumsformen. Das Bestreben, administrative Beschränkungen zu umgehen, ist vor allem für das Kleingewerbe typisch. Da die Einnahmen aus informeller Betätigung nur bar erfolgen können, spielt das Umgehen administrativer Barrieren für Unternehmen, die Zugang zu Bargeldströmen haben (Handel, Dienstleistungen, Gaststättengewerbe), eine eigenständige Rolle. Gründe, die zur Umverteilung von Eigentum führen, sind überwiegend für große Industrieunternehmen von Bedeutung, wo die Möglichkeiten der Eigentümer, die Aktivitäten der Manager zu kontrollieren, begrenzt sind.

3.2 Grundmuster der Steuerhinterziehung

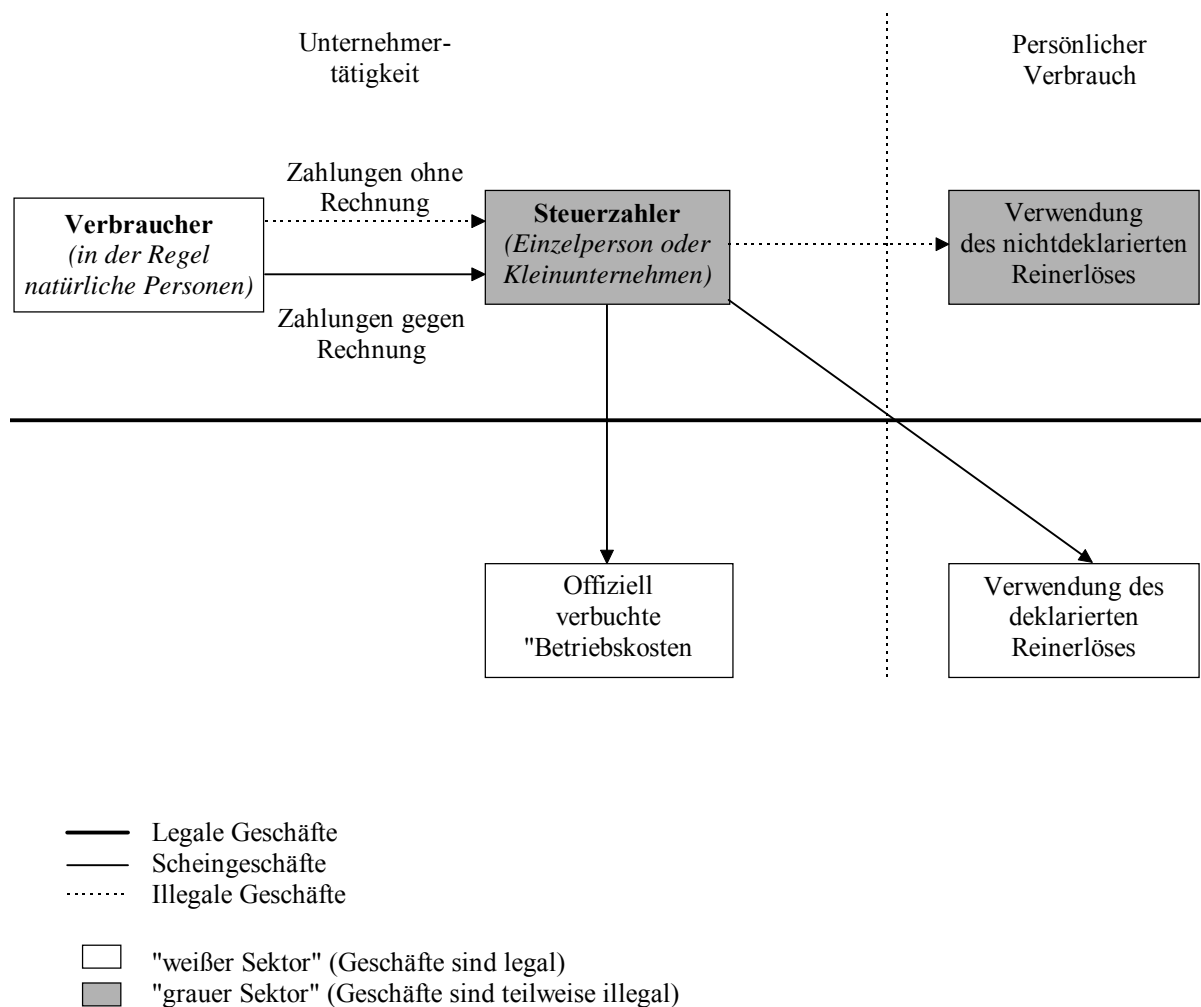
Aus den Interviews geht hervor, daß die auf Vermeidung von Steuern ausgerichteten Geschäftstätigkeiten auf der Nutzung des unverbuchten Bargeldumlaufs basieren. Das einfachste (traditionelle) Schema geht davon aus, daß ein auf dem Konsumgütermarkt tätiges Unternehmen einen Teil des eingenommenen Bargeldes nicht verbucht und es so vermeidet, den gesamten Umsatz zu versteuern. Dieses Schema (Abb. 1) gestattet es nur, einen geringen Teil des Umsatzes der Besteuerung zu entziehen, sonst würde sich bei jeder Buchprüfung eine Diskrepanz zwischen den eingegangenen Waren (Ressourcen) und dem Verkaufsvolumen erweisen. Dieses traditionelle Schema ist auch für das Kleingewerbe und für Einzelunternehmer in entwickelten Ländern charakteristisch.

In Rußland hingegen haben sich spezifische Formen der Umwandlung von Buchgeld in Bargeld und umgekehrt herausgebildet und weit verbreitet. Eine schematische Darstellung bieten die Abbildungen 2 und 3. Wodurch sich diese Steuerhinterziehungsmuster hauptsächlich von den traditionellen Mustern unterscheiden, ist folgendes:

Erstens setzen sie zwingend voraus, daß Scheingeschäfte getätigt werden. Diese Geschäfte ermöglichen es dem Unternehmen nicht nur, einen Teil der bar erhaltenen Einnahmen zu entnehmen, sondern sie ersetzen auch in der Buchführung den Gewinn und bestimmte Kosten durch andere, niedriger besteuerte Formen. Dadurch erhalten die Unternehmen, die mit ihren

Waren und Dienstleistungen keine unmittelbaren Bareinnahmen erzielen, die Möglichkeit, am schattenwirtschaftlichen Bargeldumlauf teilzunehmen.

Abbildung 1: Traditionelles Schema der Steuerhinterziehung unter Verwendung unverbuchter Bargeldmittel

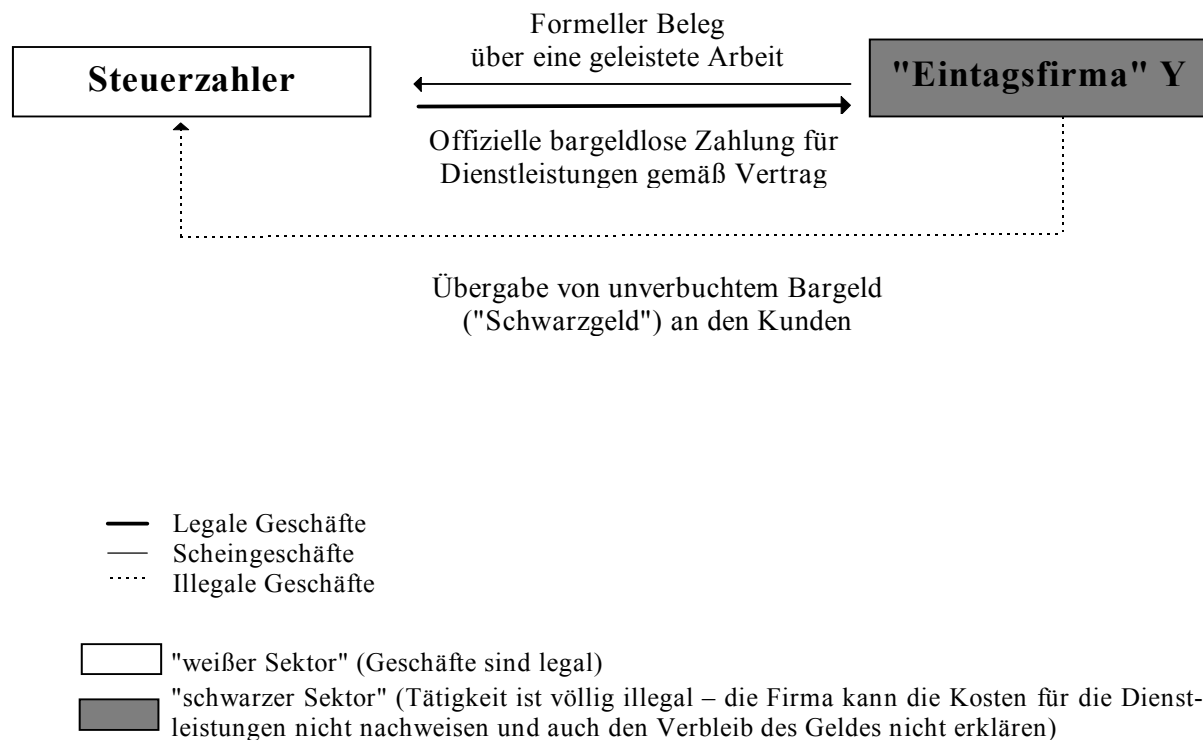


Zweitens ist einer der Teilnehmer in diesem Geschäftsabschlußsystem immer eine Scheinfirma (oder "Eintagsfirma"), die offiziell registriert wird, zwei bis drei Monate tätig ist und dann verschwindet, ohne den Steuerbehörden eine Abrechnung vorzulegen und ohne das offizielle Liquidationsverfahren zu durchlaufen. An eine solche "Eintagsfirma" werden alle Unstimmigkeiten angekoppelt, die in den Finanz- und Warenströmen der legal tätigen Unternehmen entstehen. Das trägt zur Minderung von deren Risiko bei, gleichzeitig wächst damit das Ausmaß der Steuerhinterziehung.

Das Schema der "Umwandlung von Buchgeld in Bargeld" funktioniert dergestalt, daß ein Auftraggeber einen Vertrag mit einer Scheinfirma über eine real nicht ausgeführte Arbeit schließt. Formell wird die Erfüllung des Vertrags durch einen fiktiven Abnahmebericht bestätigt, der gewöhnlich vom Auftraggeber selbst erstellt wird. Er überweist das Geld auf das Konto der Firma, diese wandelt es zu Bargeld und gibt es dem Auftraggeber unter Abzug von

Kommissionsgebühren zurück. Dadurch erhöht das Unternehmen seine Betriebskosten und mindert legal die Steuerzahlungen. Gleichzeitig bekommt es unverbuchte Bargeldmittel in die Hand, deren Menge sich aus den fiktiven materiellen Kosten abzüglich der Kommissionsgebühren für die Scheinfirma errechnet.

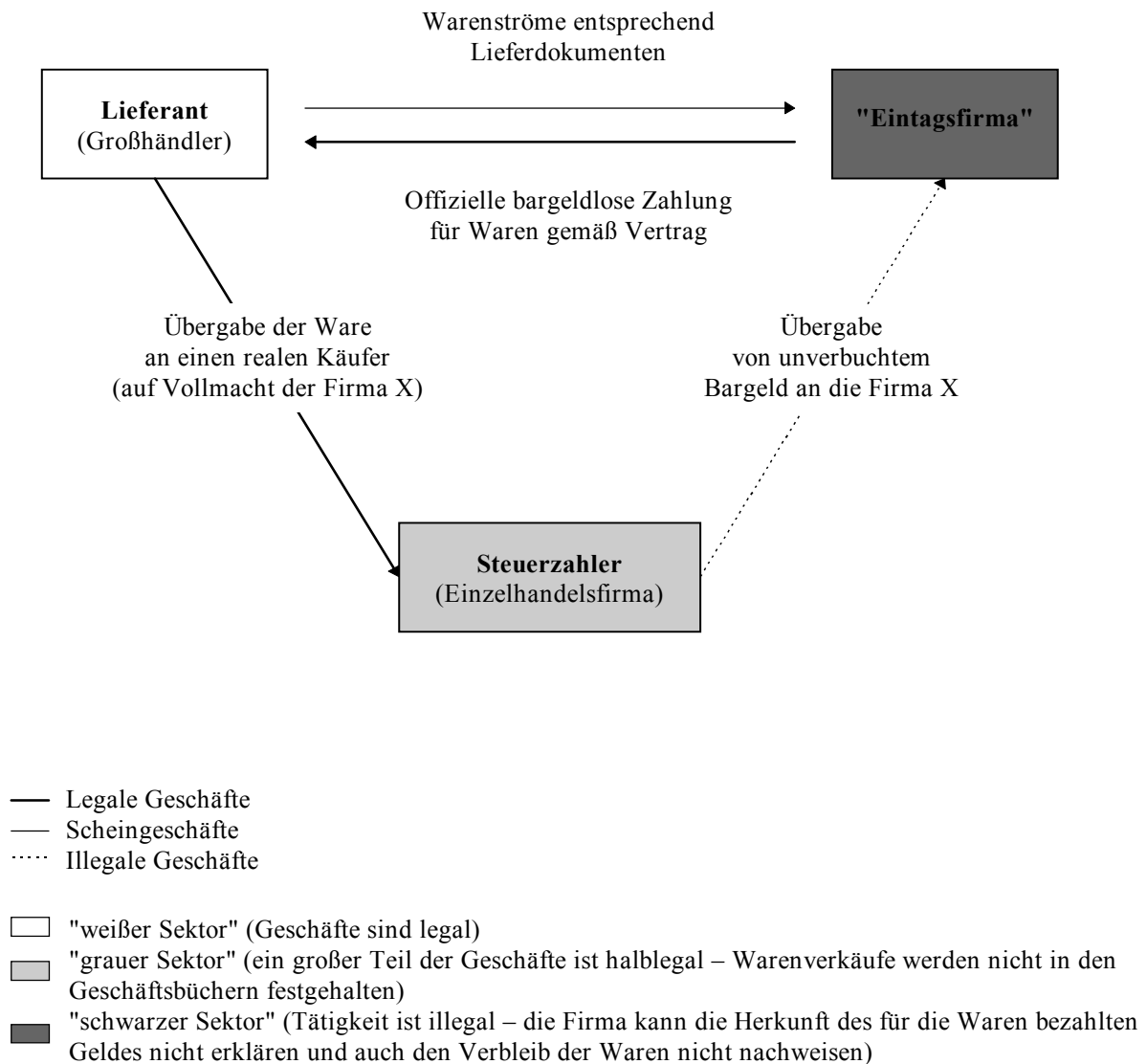
Abbildung 2: Umwandlung bargeldloser Mittel in unverbuchtes Bargeld¹⁰



Das Schema der "Umwandlung von Bargeld in Buchgeld" (oder "Geldwäsche") kann von legalen Unternehmen angewandt werden, die Bareinnahmen haben, vor allem im Bereich des Einzelhandels und kleineren Großhandels. Für einige Ausgaben benötigen sie bargeldlose Mittel. In diesem Falle initiiert das Unternehmen den Abschluß eines Vertrags zwischen dem Lieferanten der benötigten Waren und einer Scheinfirma. Diese leistet offiziell die bargeldlose Zahlung für die Waren und erhält dafür vom Unternehmen diese Summe zuzüglich der Kommissionsgebühr für ihre Dienste in bar. Nachdem das Geld überwiesen ist, erhält das Unternehmen laut Vollmacht (vorgeblich als natürliche Person – als Vertreter des Vermittlers) unverbuchte Waren und verkauft sie gegen bar. Somit kann das Unternehmen in seinen offiziellen Büchern einen minimalen Umsatz und Arbeitslohn für die Beschäftigten ausweisen, wofür alle Steuern "ehrlich" bezahlt werden. Laut Auskunft eines Buchhalters gab dessen Handelsfirma im Laufe mehrerer Jahre lediglich 1-2% ihres tatsächlichen Warenumsatzes in ihren Dokumenten akkurat an.

¹⁰ Im Russischen wird dieser Prozeß "obnaličivanie" genannt.

Abbildung 3: Umwandlung unverbuchter Bargeldmittel in offizielle bargeldlose Mittel ("Geldwäsche")



Der hauptsächliche Anreiz für Steuerhinterziehung nach diesen Mustern liegt nicht nur in der hohen Besteuerung der Unternehmenstätigkeit, sondern besonders in der hohen Lohnsteuer. Das reizt die Unternehmen (und ihre Beschäftigten), an die Stelle der Lohnzahlungen fiktive materielle Kosten zu setzen. Wie sich Steuerhinterziehung auswirkt, wenn Gewinne und Löhne voll in den illegalen Kreislauf umgeleitet werden, indem man sie in den Büchern durch fiktive materielle Kosten ersetzt, zeigt eine ungefähre Schätzung: Demnach kann ein Unternehmen auf diese Art und Weise einen zwei- bis zweieinhalb mal höheren Reingewinn erzielen als bei einer korrekten Verbuchung aller Ausgaben. Dabei hat das Unternehmen die

Möglichkeit, diese Ersparnis mit dem Verbraucher zu "teilen". Im Konkurrenzkampf können die Preise notfalls um 10 bis 20% gesenkt werden.¹¹

Während das Vorgehen nach diesen Mustern den Unternehmen eine erhebliche Steuerersparnis bringt, fallen dadurch nur unwesentliche direkte Kosten an. Aus den Interviews ging hervor, daß die Höhe der an die "Eintagsfirmen" gezahlten Kommissionsgelder nicht mehr als 2-3% der Gesamtsumme beträgt. In einigen Fällen, wenn an den Geschäften mehrere Vermittler beteiligt sind, so daß sie für das Unternehmen, das sie initiiert hat, sicherer sind, werden 6-8% gezahlt. Die *niedrigen Kosten bei der "Umwandlung in Bargeld"* bedeuten ein niedriges Risiko für den, der das jeweilige Geschäft, das nur sehr schwer aufzudecken ist, organisiert. Dabei ist das Risiko für das Unternehmen selbst minimal, da alle Dokumente in Ordnung sind und der fiktive Charakter der Geschäfte außerordentlich schwer nachzuweisen ist.

Die genannten Muster lassen sich als "firmenintern" bezeichnen, denn hier erfolgt die Bildung und Verteilung unverbuchter Bargeldmittel unmittelbar im Unternehmen. Im Prinzip können diese Muster von jedem Unternehmen angewandt werden, aber sie sind auch gewissen Einschränkungen unterworfen. Vor allem betrifft das die Gefahr einer zu großen Verbreitung von Informationen über die Schattentätigkeit unter den Beschäftigten des Unternehmens und anderen Personen. Daher sind diese Muster in Großunternehmen sowie in kleinen Städten und Siedlungen schwerer anwendbar. Es liegt auf der Hand, daß das Schema der "Umwandlung in Bargeld" praktisch vor allem dann möglich ist, wenn der Umfang jedes Einzelgeschäfts nicht sehr groß ist. Ein weiterer wesentlicher Faktor, der das Ausmaß der Schattentätigkeit beschränkt, ist das Risiko, legale Unternehmensaktiva niedriger Liquidität (Gebäude, Ausrüstungen) zu verlieren, etwa wenn Sanktionen wegen Steuerhinterziehung verhängt werden.¹²

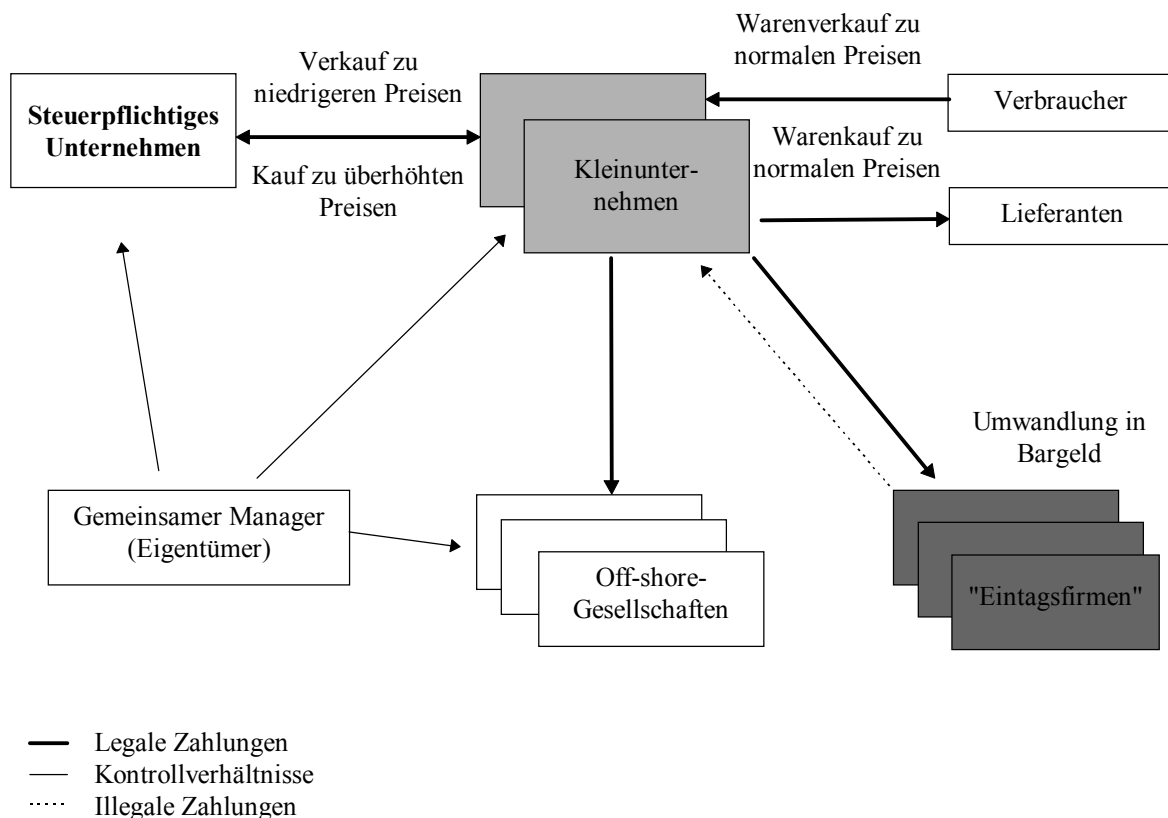
Für den Sektor der industriellen Großunternehmen (hauptsächlich staatliche und privatisierte Unternehmen) sind die Bedingungen für die Nutzung eines verborgenen Bargeldumlaufs nicht so günstig wie für kleine und mittlere Unternehmen des Handels- und Dienstleistungsbereichs. Auf den ersten Blick sollte man daher bei Großunternehmen einen geringeren Umfang an Schattentätigkeit erwarten. Aber in der Praxis wird hier das Risiko durch andere Organisationsmuster gemindert. Das Standardmuster für Steuerhinterziehung bei Großunternehmen (Abb. 4) – wir wollen es hier "extern" nennen – basiert darauf, daß eine Reihe kleiner Vermittlerfirmen, die mit der Verwaltung oder mit den Großaktionären des Unternehmens verbunden sind, dessen Finanzströme kontrollieren. Diese Firmen manipulieren zwecks Umverteilung der Einnahmen die Ein- und Verkaufspreise, die Verrechnungs- und Zahlungsformen, die Kredit- und Depositenbedingungen u.a.m. Solche Manipulationen sind in Großunternehmen bei der großen Zahl der Transaktionen, bei der

¹¹ T. Dolgopjatova (Red.), *Neformal'nyj sektor v rossijskoj èkonomike*, Institut strategičeskogo analiza i razviti-tja predprinimatel'stva, Moskau 1998, S. 41-45.

¹² Das bezieht sich auf Unternehmen, die von Eigentümern kontrolliert werden, die ihre Gewinne und Verluste miteinander ausgleichen. In Unternehmen, die von Managern kontrolliert werden, die im Konflikt mit den Eigentümern stehen, werden die *eigenen* Gewinne mit *fremden* Verlusten ausgeglichen.

Vielfalt der Formen bargeldloser Verrechnung (Barter, Wechsel, gegenseitige Aufrechnung) und bei dem entsprechenden unterschiedlichen Preisniveau erheblich einfacher, und es ist mühsam, den fiktiven Charakter einzelner Geschäfte nachzuweisen.

Abbildung 4: Allgemeine Prinzipien der Steuerhinterziehung unter Verwendung unverbuchter Bargeldmittel in Großunternehmen



Das einfachste Muster ist der Verkauf von Produkten des Unternehmens an Vermittler zu verminderten Preisen bzw. der Kauf von Ressourcen von Vermittlern zu überhöhten Preisen. Die Vermittler wickeln ihre Geschäfte mit den Verbrauchern (Rohstofflieferanten) zu Marktpreisen ab. Auf diese Weise verbleibt ein Teil der Einnahmen auf den Konten der Vermittler, die Tochterunternehmen sind. Sodann wird das Geld nach den schon beschriebenen Verfahren "zu Bargeld gemacht" und steht den Managern (bzw. den führenden Aktionären des Unternehmens) zur Verfügung, oder es wird auf Konten von "Off-shore"-Firmen überwiesen, die von ihnen kontrolliert werden.

Nach Meinung der Befragten und von Experten entstanden diese Muster erstmals im Frühjahr 1992 und wurden damals vor allem von den neugegründeten Privatunternehmen im Klein- und Gewerbe angewandt. Seit 1993 begannen auch privatisierte und staatliche Unternehmen in Industrie und Handel diese Muster aktiv anzuwenden. Dabei nahm das Dienstleistungsangebot von "Eintagsfirmen" ständig zu, und der Prozentsatz der Kommissionsgelder sank. 1996 hatte

sich der Markt für "Bargeldumwandlungsgeschäfte" auf einem niedrigen Stand der Kommissionsgelder stabilisiert, und daran hat sich bis heute praktisch nichts geändert. Dieses Geschäft ist häufig mit der Tätigkeit von (zumeist kleinen) Banken verbunden und findet mit deren Hilfe statt, da die Firmen das Bargeld in den Banken aufgrund fiktiver Dokumente über Lohnzahlungen und Geschäftsreisekosten erhalten. In der Praxis werden Muster zum Abzweigen von Geldmitteln angewandt, die komplizierter, aber für die Banken selbst sicherer sind. Dazu werden Bankstrukturen in den GUS-Ländern und den baltischen Staaten herangezogen. Oft sind die Banken unmittelbar an der Gründung eines Netzes von Scheinfirmen beteiligt, sie kontrollieren sie und haben durch deren Geschäfte erhebliche Einnahmen.

4. Anreize und Hemmnisse für schattenwirtschaftliche Betätigung aus Unternehmensperspektive

4.1 Allgemeine empirische Ergebnisse

Die Vor- und Nachteile schattenwirtschaftlicher Betätigung, mit denen die Unternehmer und Unternehmensdirektoren täglich konfrontiert werden, sind anhand der Ergebnisse einer Fragebogenaktion analysiert worden. Der Fragebogen wurde, wie eingangs erwähnt, an 1.100 Industrieunternehmen in 28 Regionen Rußlands und an 2.500 Einzelhandelsfirmen in 19 Regionen verschickt.¹³ Die Auswahl umfaßte Unternehmen verschiedener Branchenzugehörigkeit, Eigentumsform und Betriebsgröße. Zusätzlich wurden die Ergebnisse von Tiefeninterviews herangezogen, die mit einzelnen Betriebsleitern und Experten geführt wurden.¹⁴

Inwieweit und auf welche Weise sich Unternehmen schattenwirtschaftlich betätigen, hängt im wesentlichen von den Zielsetzungen der Unternehmensführung ab. Diese wiederum sind in erster Linie durch die finanzielle Situation des Unternehmens vorbestimmt (siehe Tab. 1).

Tabelle 1: Zielsetzungen der befragten Unternehmen

| <i>Zielsetzung</i> | <i>Anteil der Befragten in %</i> | |
|---|----------------------------------|------------------|
| | <i>in der Industrie</i> | <i>im Handel</i> |
| Überleben | 54 | 53 |
| Stabilisierung mit Schaffung von Voraussetzungen für Entwicklung | 39 | 31 |
| Dynamische Entwicklung | 7 | 16 |

¹³ Siehe auch Fußnote 1.

¹⁴ Auf die im Fragebogen gestellten Fragen antworteten Vertreter von 861 Industrieunternehmen aus 11 Branchen. In dem Teil des Fragebogens, der die Charakteristik der eigentlichen schattenwirtschaftlichen Tätigkeit betraf, lag die Zahl der Antworten merklich niedriger: Etwa 400 der Befragten antworteten. An der Untersuchung der Einzelhandelsunternehmen beteiligten sich die Vertreter von 2.131 Betrieben, wobei die Fragen nach schattenwirtschaftlicher Tätigkeit von etwa 1.300 beantwortet wurden. Der Anteil derer, die die Fragen nach schattenwirtschaftlichen Aktivitäten beantworteten, war in der Industrie wesentlich niedriger als im Einzelhandel.

Insgesamt erwies sich die Situation von Handelsfirmen als etwas besser im Vergleich zu Industrieunternehmen, was sich auf die Verteilung der Unternehmen entsprechend ihrer Zielsetzungen auswirkte.

Im Rahmen der Umfrage wurden die Befragten – als Kenner der Branche – gebeten, den Anteil der nichtdokumentierten Arbeiten und Dienstleistungen am Gesamtumsatz in den Unternehmen des jeweiligen Wirtschaftssektors insgesamt einzuschätzen. Der durchschnittlich geschätzte Wert des Schattenumsatzes betrug bei den Industrieunternehmen ca. 8,5% und bei den Handelsunternehmen ca. 15%. Im Vergleich zu den Ergebnissen einiger vorangegangener Untersuchungen sind die ermittelten Durchschnittswerte verhältnismäßig niedrig. Dies kann damit erklärt werden, daß die Befragung der Betriebsleiter per Postversand und die technische Durchführung durch eine Organisation erfolgte, die als offizieller Vertreter der Exekutive empfunden wurde.¹⁵ Die Angaben wurden daher eher vorsichtig formuliert. Außerdem ist, wie im vorigen Abschnitt gezeigt, das Nichtverbuchen von Geschäften nur eine der Formen schattenwirtschaftlicher Tätigkeit. Gerade Industrieunternehmen beteiligen sich am verborgenen Bargeldumlauf mit Steuerhinterziehungsmustern, bei denen die Geschäfte letztendlich verbucht werden müssen. Die Schätzungen des schattenwirtschaftlichen Umsatzes in den verschiedenen Unternehmensuntergruppen lagen sowohl innerhalb des Industriesektors als auch im Handel relativ nahe beieinander. Dies ist ein indirektes Indiz dafür, daß sich die Bedingungen angleichen, unter denen schattenwirtschaftliche Aktivitäten stattfinden, sich ausweiten und die Entwicklung einer entsprechenden komplementären "Markt"-Infrastruktur fördern.

Von einer bedeutenden Anzahl von Industrieunternehmen (über 200), die die Fragen beantworteten, konnten zusätzlich statistische und buchhalterische Kennziffern erhalten werden. Durch Hochrechnung wurde errechnet, daß – basierend auf diesen Angaben – im Zeitraum 1996-1997 etwa 16-17% des Produktionsvolumens nicht offiziell angegeben wurden. Die Unternehmen reduzierten ihren tatsächlichen Gewinns um ungefähr 75%. Statistische Berechnungen ergaben außerdem, daß Industrieunternehmen, deren Zielsetzung vornehmlich auf das Überleben des Betriebes gerichtet ist, über 24% der Produktion vor der offiziellen Erfassung verbargen. Unternehmen, die die Stabilisierung ihrer Situation im Auge hatten, hinterzogen 19%, und entwicklungsorientierte Unternehmen verheimlichten 16%.¹⁶ Die Befragung zeigte, daß insgesamt die Tendenz vorherrschte, das Ausmaß des Schattenumsatzes für 1997 im Vergleich zu den beiden vorangegangenen Jahren niedriger anzusetzen.

¹⁵ So ergaben sich etwa bei einer 1994-1997 vom ISARP durchgeführten Untersuchung des Kleingewerbes durchschnittliche Schätzwerte für den Anteil informeller Geschäfte in Höhe von 30-35% des Ausstoßes (Dolgopjatova, a.a.O., S. 105-106). Im Rahmen einer Beobachtung des Privatsektors 1996-1997, die über 200 Unternehmen der Industrie, des Handels und des Dienstleistungssektors umfaßte, beliefen sich die Schätzungen des Anteils nichtverbuchter Geschäfte auf etwa 25% (Sapsay, a.a.O., S. 125-126). In der Regel waren diese Befragungen in Form von Interviews von Unternehmern durch Mitarbeiter unabhängiger Forschungseinrichtungen durchgeführt worden. Die Fragenlisten enthielten keine personenbezogenen Angaben über den Befragten und sein Unternehmen.

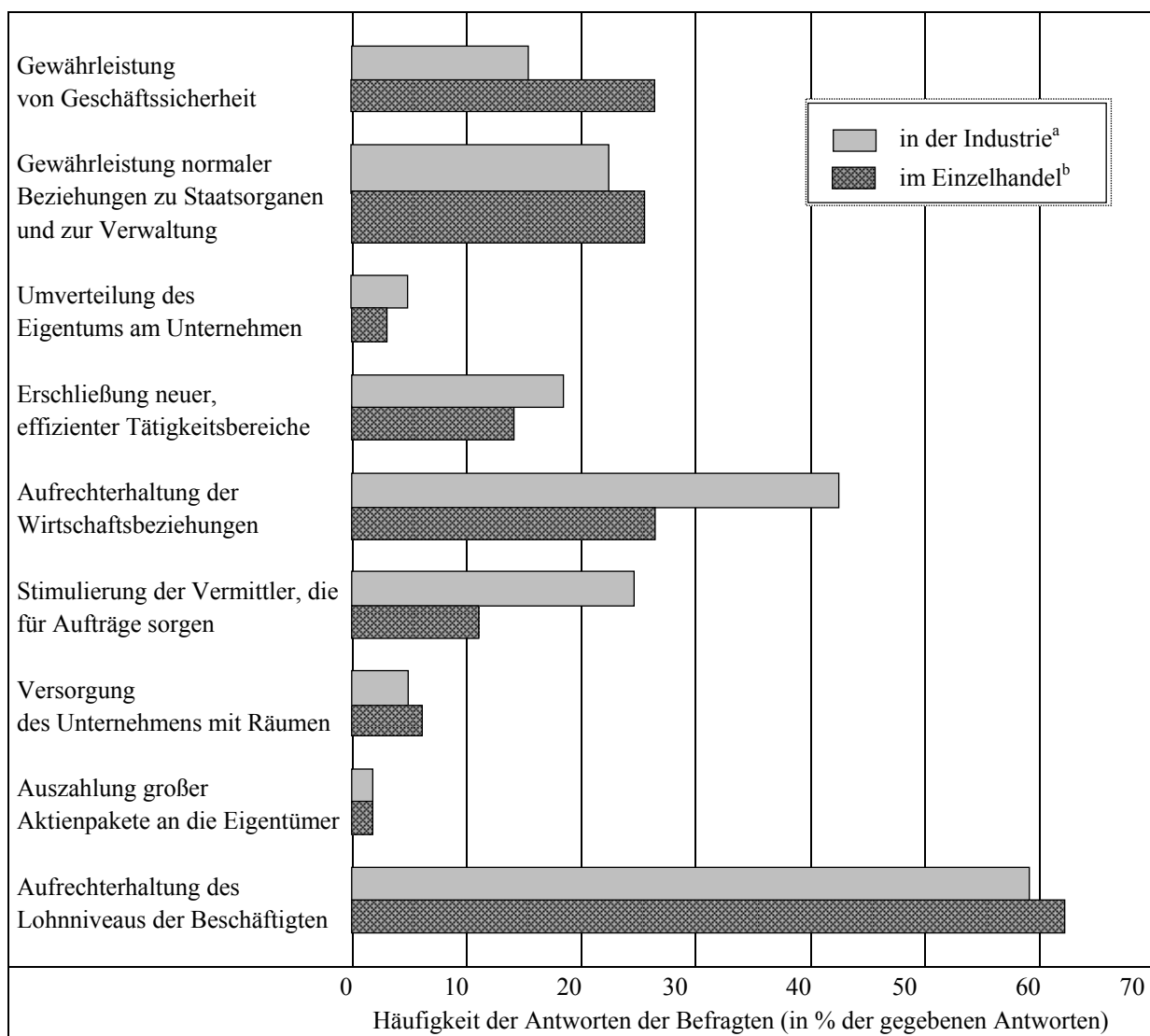
¹⁶ Dolgopjatova, a.a.O., S. 185-188.

4.2 Welche Ziele verfolgen die Unternehmen mit schattenwirtschaftlicher Tätigkeit?

Schattenwirtschaftliche Tätigkeit kann die Lösung vieler Aufgaben zum Ziel haben, die von den Interessen der verschiedenen Wirtschaftsagenten (der Unternehmensleitung, der Eigentümer, der Belegschaft, der Vertreter der Staatsmacht und des Unternehmens) bestimmt sind. Die Frage nach der Vorrangigkeit der verschiedenen Aufgaben ist wichtig, da mit ihrer Hilfe abgeschätzt werden kann, inwieweit schattenwirtschaftliche Betätigung der Entwicklung des Geschäfts dienen soll.

Die Antworten auf die Frage, welche Ziele mit schattenwirtschaftlicher Tätigkeit verfolgt werden, sind in Abbildung 5 dargestellt.

Abbildung 5: Hauptziele schattenwirtschaftlicher Tätigkeit



^a Zahl der Befragten in der Industrie: 413.

^b Zahl der Befragten im Einzelhandel: 1.329.

Als Hauptaufgabe schattenwirtschaftlicher Aktivität nannte die Mehrheit der Befragten (etwa 60%) die Aufrechterhaltung des Mindestlohnlevels der Beschäftigten: Die höchsten Steuern

für das Unternehmen fallen bei der offiziellen Berechnung der Löhne für die Beschäftigten an. Wenn die Verwaltung eines Unternehmens bei der Auszahlung schwarzer Zusatzlöhne von der Belegschaft unterstützt (und manchmal auch dazu gedrängt) wird, dann liegt das einmal an der hohen Einkommensbesteuerung natürlicher Personen und an der nicht ausgereiften Rentengesetzgebung, denn die Höhe der Rente ist nicht an den offiziellen Arbeitslohn gekoppelt. Hinzu kommt, daß das nichtstaatliche Rentensystem wenig entwickelt ist und die Garantien dafür, daß die von den Bürgern vorgelegten Einkommensnachweise vertraulich behandelt werden, nur unzureichend sind. Dies trifft vor allem in den Provinzen zu. Die Aufgabe, das Mindesteinkommensniveau der Beschäftigten zu sichern, war für Unternehmen, die sich in einer schwierigen wirtschaftlichen Situation befanden, von relativ größerer Bedeutung. So wurde dieses Motiv bei den auf Überleben ausgerichteten Unternehmen von 63% der Befragten angegeben, während es bei den Unternehmen, deren Ziel dynamische Entwicklung ist, von 48% genannt wurde.

Am zweithäufigsten wurde die Notwendigkeit genannt, wirtschaftliche Verbindungen mit den Geschäftspartnern aufrechtzuerhalten. Das hängt mit Forderungen der Lieferanten nach Barzahlung, mit der Schwierigkeit, Zahlungen über die bestehenden Konten bei den Banken zu tätigen, sowie mit dem Anreiz für die Lieferantenvertreter, Verträge zu günstigen Bedingungen abzuschließen, zusammen. In der Industrie schlägt dieses Motiv der Schattentätigkeit stärker zu Buche (40% der Befragten) als im Handel (25% der Befragten). Dieses Ergebnis ist logisch: Staatliche und privatisierte Unternehmen, von denen es in der Industrie wesentlich mehr gibt als im Handel, tun sich erheblich schwerer, ihre, aus marktwirtschaftlicher Sicht zumeist ineffizienten, Wirtschaftsverbindungen zu transformieren. Das wurde auch in der Einschätzung des Faktors "Notwendigkeit der Stimulierung von Vermittlern" deutlich, der in der Industrie von einem Viertel der Befragten, im Handel aber zweieinhalb mal seltener genannt wurde.

Der Bedarf an unverbuchten Bargeldmitteln zur Aufrechterhaltung normaler Beziehungen zu den Staatsorganen¹⁷ wurde von jedem vierten Befragten im Handel und von jedem fünften in der Industrie genannt. Das hängt in der Regel damit zusammen, daß unverbuchte Bargeldmittel an die entsprechenden Beamten abzugeben sind, um lukrative Aufträge zu erhalten, um die Sicherheit des Geschäfts zu gewährleisten, um Lizenzfragen zu regeln und um sich vor den Kontrollorganen zu "schützen". Nicht von ungefähr zeigte die Befragung, daß unter den Unternehmen, die nach Meinung ihrer Direktoren unter der Kontrolle der Machtorgane stehen (ca. 8% der befragten Industrieunternehmen und 23% der Handelsunternehmen), diese Aufgabe öfter genannt wurde.

Das von 15% der Befragten in der Industrie und von 24% im Handel genannte Ziel, die Sicherheit des Unternehmens zu gewährleisten, deckte sich nach Einschätzung der Unternehmensleiter in gewissem Maße mit der Aufgabe, die Beziehungen zu den Staatsorganen zu sichern. Es ist zu vermuten, daß es bei Dienstleistungen, die die Gewährleistung normaler

¹⁷ Dies können zum Beispiel die Provinzverwaltung, die Steuerinspektion, der Gesundheitsdienst und vor allem auch der Brandschutz sein, die mit übertriebenen und bisweilen willkürlichen Auflagen in regelmäßigen Abständen an die Unternehmer herantreten (Red.).

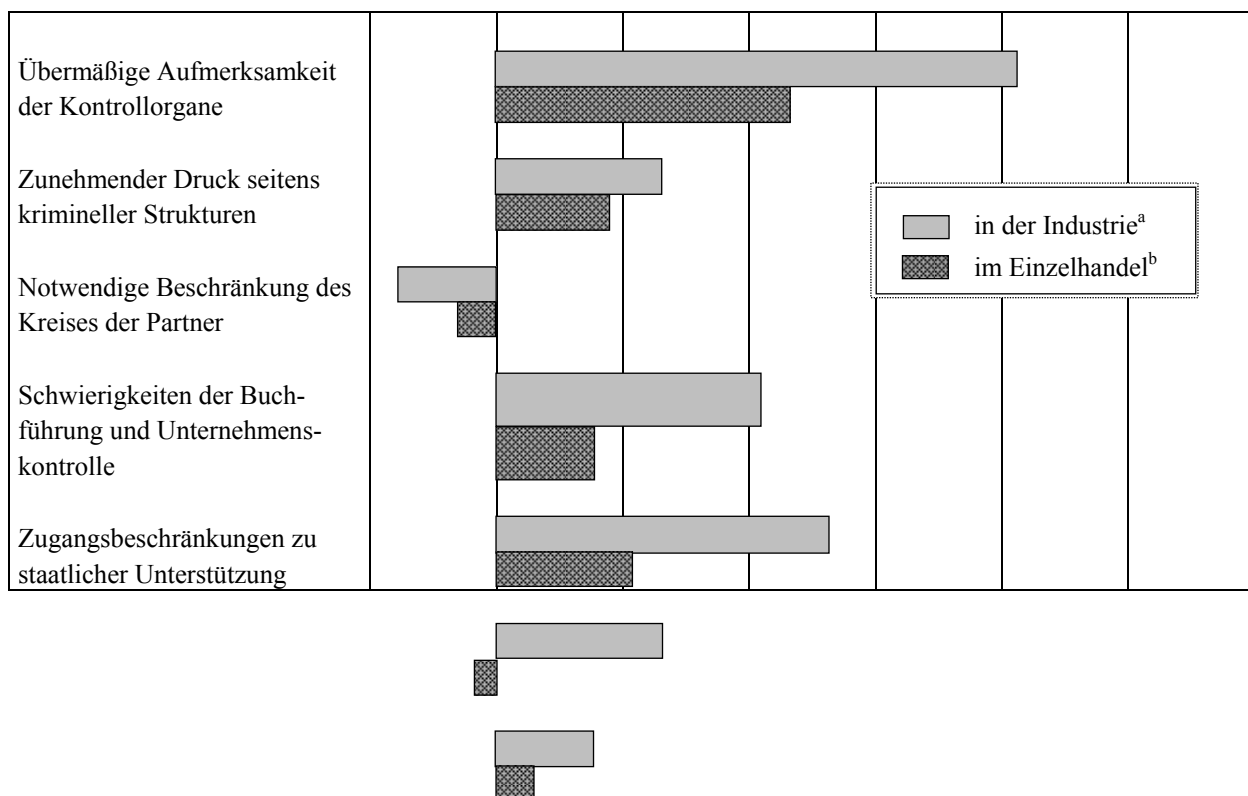
Arbeitsbedingungen für die Geschäftswelt zum Ziel haben, eine gewisse "Konkurrenz" zwischen Vertretern der Staatsmacht und kriminellen Strukturen gibt. Auf informelle Zusammenarbeit mit der Staatsmacht sind eher staatliche und privatisierte Unternehmen orientiert, während die neuen Privatfirmen wegen ihrer höheren Rentabilität und mangels gewachsener traditioneller Verbindungen zur Staatsmacht häufiger in das Interessenfeld krimineller Gruppierungen geraten.

Die Erschließung neuer Tätigkeitsbereiche als Ziel schattenwirtschaftlicher Aktivität wurde von 18% der Befragten in der Industrie und von 13% im Handel genannt. Dieser Faktor hat seine Ursache in erheblichen informellen Kosten beim Zugang zu neuen Märkten (Lizenzierung, Anwerbung von Kunden, Reklame, Organisation) und ist eher für entwicklungsorientierte Unternehmen von Bedeutung. Aufgaben schattenwirtschaftlicher Tätigkeit wie die Versorgung des Unternehmens mit Räumen, Umverteilung von Eigentum und Auszahlung großer Aktienpakete an die Eigentümer wurden nur von wenigen Befragten genannt: Nicht mehr als 5% empfanden dieses Motiv als relevant. Offensichtlich sehen sich die Unternehmer und Manager zu schattenwirtschaftlichem Engagement (Sicherheitsgewährleistung, Herstellung von Beziehungen zu Vertretern der Staatsmacht, Zahlungen an Großbesitzer) auch deshalb veranlaßt, weil ihre Unternehmen schon in einen verborgenen Bargeldumlauf einbezogen sind. Hierdurch steigt die Notwendigkeit, eben diese Aufgaben zu erfüllen, zusätzlich an und führt dadurch zu einer weiteren Erhöhung des Bargeldumlaufs.

4.3 Probleme schattenwirtschaftlich tätiger Unternehmen

Schattenwirtschaftlich tätigen Unternehmen ist die Lösung einiger wichtiger Aufgaben erleichtert, zugleich stoßen sie aber auch auf ein ganzes Bündel zusätzlicher Probleme, das ihr norma-

Abbildung 6: Hauptprobleme für das Funktionieren und die Entwicklung von Unternehmen infolge schattenwirtschaftlicher Aktivität



| | | | | | | | |
|---|------|---|-----|-----|-----|-----|---|
| Schwierigkeiten bei der Heranziehung von Fremdinvestoren | | | | | | | |
| Schwierigkeiten beim Erhalten von Bankkrediten | | | | | | | |
| | -0,2 | 0 | 0,2 | 0,4 | 0,6 | 0,8 | 1 |
| Mittelwert der Antworten (-1: Stimme nicht zu, 0: weiß nicht, 1: Stimme zu) | | | | | | | |

^a Zahl der Befragten in der Industrie: 161.

^b Zahl der Befragten im Einzelhandel: 950.

les Funktionieren behindert. Daher ist es wichtig, will man das Selbstbeschränkungspotential schattenwirtschaftlicher Aktivität einschätzen, auch die von den Befragten selbst empfundenen negativen Folgen schattenwirtschaftlicher Tätigkeit (bzw. die Kosten) zu untersuchen (Abb. 6).

In erster Linie ist zu bemerken, daß fast alle Faktoren, die die Höhe des schattenwirtschaftlichen Umsatzes beschränken könnten, für Industrieunternehmen eine wichtigere Rolle spielen als für Handelsunternehmen. Die potentiellen Kosten für Schattentätigkeit scheinen in der Industrie spürbar höher zu liegen als im Handel. Das ist zum Teil branchenspezifisch bedingt: Der Bedarf an (vor allem langfristigen) Krediten und Investitionen ist bei Industrieunternehmen objektiv höher als im Handel. Zudem besteht in Industrieunternehmen eine auf staatliche Unterstützung ausgerichtete paternalistische Mentalität eher fort als im Handel und wird "im Interesse des inländischen Produzenten" auch entsprechend unterstützt.

Am meisten stimmten die Befragten der Aussage zu, daß schattenwirtschaftliche Tätigkeit zu übermäßiger Aufmerksamkeit der Kontrollorgane führe (67% der Befragten in der Industrie und 53% im Handel). Als wesentlich empfindet eine bedeutende Zahl der Befragten auch solche negativen Folgen wie Schwierigkeiten mit der Buchführung und der Unternehmenskontrolle (55% der Befragten in der Industrie und 40% im Handel) sowie Schwierigkeiten beim Erhalten staatlicher Unterstützung (von 40% der Direktoren von Industrieunternehmen und 34% der Leiter von Handelsfirmen genannt). Einen beachtlichen Faktor bilden auch Befürchtungen der Unternehmer, unter den Einfluß krimineller Gruppierungen zu geraten. Etwa jeder dritte Befragte nannte deren zunehmenden Druck als "Kosten" schattenwirtschaftlicher Tätigkeit.

Behauptungen, daß schattenwirtschaftliche Tätigkeit es den Unternehmen erschwere, Bankkredite oder Mittel externer Investoren zu erhalten, wurden von den Befragten eher als zweifelhaft empfunden (was besonders deutlich bei Handelsfirmen zu sehen ist). Die These, daß schattenwirtschaftliche Tätigkeit den Kreis der Partner einschränkt, fand sowohl in der Industrie als auch im Handel bei der Mehrheit der Befragten überhaupt keine Zustimmung. Das heißt, daß der schattenwirtschaftliche Kreislauf schon so weit verbreitet ist, daß er nicht nur von den Geschäftspartnern, sondern auch von den Finanzstrukturen als normale Erscheinung gesehen wird. Schattentätigkeit ist zu einem notwendigen Element der

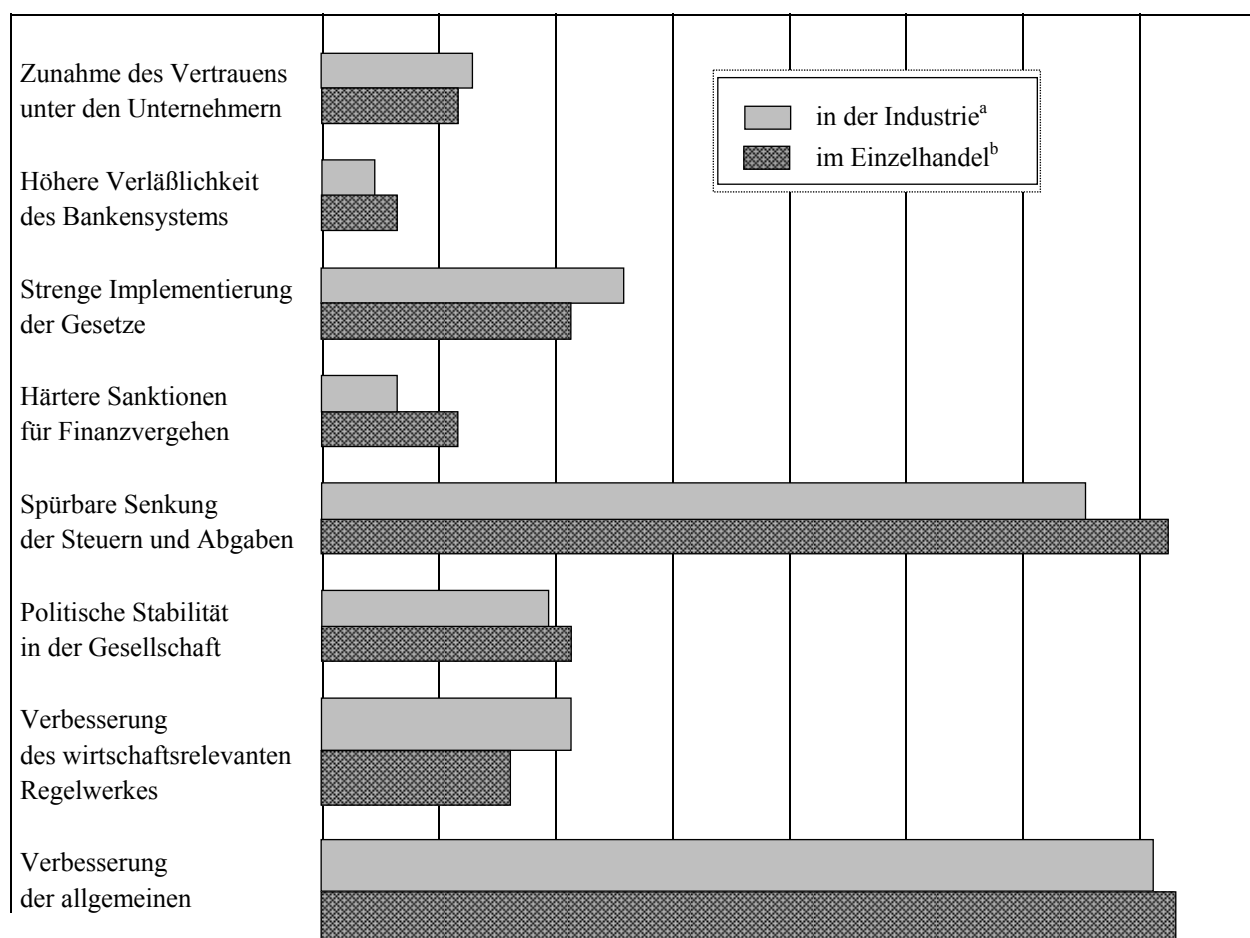
Unternehmenspolitik und zu einem verbindlichen Kriterium für geschicktes Management geworden. Daher bildet sie heute kein Hindernis bei der Auswahl der Partner auf dem Markt.

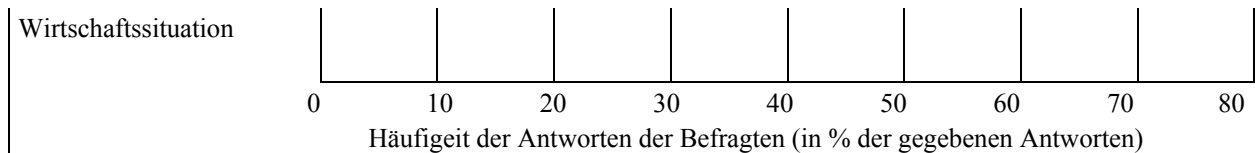
Zusammenfassend läßt sich sagen, daß das größte Hemmnis nach Meinung der Unternehmer vor allem solche Beschränkungen sind, die unmittelbar der Tätigkeit des Staates entspringen (Kontrolle, staatliche Unterstützung), während wirtschaftliche Barrieren (Begrenzung des Kreises der Partner, Schwierigkeiten beim Erhalten von Bankkrediten und bei der Heranziehung von Investoren) und die ihnen entsprechenden Kosten bislang keine so große Rolle spielen. Eine Ausnahme bildet nur ein wirtschaftlicher Faktor: Schwierigkeiten bei der firmeninternen Buchführung und beim Controlling, aber das ist vorwiegend für mittlere und große Unternehmen von Bedeutung.

4.4 Wege zur Begrenzung der Schattenwirtschaft

Um festzustellen, welche Möglichkeiten die staatliche Politik hat, den Umfang und die Verbreitung der Schattenwirtschaft zu verringern, wurden die Befragten gebeten, die Frage zu beantworten, wie nach ihrer Ansicht der Anteil nichtdokumentierter Arbeiten und Dienstleistungen gesenkt werden könnte. Es zeigte sich, daß die Bedeutung der verschiedenen Faktoren und Maßnahmen von Unternehmern und Unternehmensleitern der Industrie und des Einzelhandels sehr ähnlich eingeschätzt wurde (Abb. 7).

Abbildung 7: Hauptsächliche Faktoren, die nach Meinung der Befragten das Ausmaß des Schattenwirtschaftskreislaufs spürbar vermindern könnten





^a Zahl der Befragten in der Industrie: 428:

^b Zahl der Befragten im Einzelhandel: 1.508.

Die überwältigende Mehrheit der Befragten ist der Meinung, daß sich die allgemeine Wirtschaftssituation verbessern muß, wenn das Ausmaß der Schattenwirtschaft spürbar vermindert werden soll. Als ähnlich wirksames Mittel wurde die Senkung der Steuern und Abgaben (70% der Antworten in der Industrie, 75% im Handel) genannt. In den Interviews sagten die Unternehmensdirektoren, daß eine Senkung der Steuersätze nur dann eine wirksame Maßnahme sein könne, wenn sie mit verstärkter staatlicher Kontrolle einhergehe und Steuerhinterziehung vermehrt geahndet würde. Die Senkung der Steuern und Abgaben als Mittel zur Eindämmung des Schattenkreislaufs wurde deutlich häufiger in der Gruppe der gesunden, auf Entwicklung ausgerichteten Unternehmen genannt. Firmen, die sich in einer kritischen Situation befinden, sind gegenüber dem Staatshaushalt und den Sozialfonds gewöhnlich höher verschuldet, weshalb ihnen eine niedrigere Besteuerung ohne Umschuldung keine unmittelbar spürbaren Erleichterungen verschafft.

Eine strengere Durchsetzung der Gesetze durch den Staat, die Verbesserung des wirtschaftsrelevanten Regelwerkes und politische Stabilität in der Gesellschaft wurden an zweiter Stelle genannt. Jeder vierte bis fünfte der Befragten nannte diese Faktoren als Möglichkeit, schattenwirtschaftliche Tätigkeit einzudämmen. Dabei nannten die Vertreter von Großunternehmen, die, verglichen mit dem Kleingewerbe, wesentlich stärker mit dem staatlichen Regelungssystem verbunden sind, entsprechend öfter die Verbesserung des Regelungssystems und die Implementation der Gesetze. Weniger Beachtung hingegen fand bei ihnen die Notwendigkeit politischer Stabilität, was der Größe ihrer Unternehmen zugeschrieben werden kann.

Die Forderung nach einem verbesserten Regelwerk ging bei den Befragten mit der Aussage einher, daß Schattenwirtschaft einen Anreiz für die Geschäfts- und Auftragsvermittler darstellt, die Beziehungen zu den staatlichen Organen gewährleistet und die Sicherheit des Unternehmens garantiert. Das liegt am Subjektivismus bei Kaufentscheidungen, an der Korruption in den Ämtern und an der geringen Effizienz des bestehenden Rechtspflegesystems bei der Regelung wirtschaftlicher Streitigkeiten. Wenn die staatlichen Stellen nicht in der Lage sind, die Rechte der Unternehmer wirksam zu sichern, sehen sich diese gezwungen, bei kriminellen Gruppen um "Vermittlerdienste" nachzusuchen, die dann mit unverbuchten Bargeldmitteln bezahlt werden.

Nur relativ Wenige der Befragten nannten die Zunahme des Vertrauens unter den Unternehmern, eine höhere Verlässlichkeit des Bankensystems sowie die Verschärfung der Strafen für Finanzvergehen als Faktoren und Maßnahmen, um die Schattenwirtschaft zu vermindern: Sie machten nur etwa 10% der Antworten aus. Verstärktes Vertrauen innerhalb der Geschäftswelt wurde häufiger von Vertretern stabilitäts- und entwicklungsorientierter Unternehmen genannt. Um Geschäfte einigermaßen erfolgreich betreiben zu können, ist zwischen den

Partnern ein System vertrauensvoller Beziehungen nötig, die es gestatten, Forderungen nach Vorauszahlung oder Barzahlung für Lieferungen abzumildern. Daß Vertrauen unter den Unternehmern notwendig ist, wurde auch häufiger von denjenigen angegeben, die als ihr Unternehmensziel die Erschließung neuer, effizienter Tätigkeitsbereiche und die Aufrechterhaltung der Wirtschaftsbeziehungen mit den Partnern nannten.

Die Ergebnisse der Befragung belegen, daß der direkte Mechanismus zur Begrenzung der Schattentätigkeit (Verschärfung der Sanktionen für Verstöße) gegenwärtig nicht greift, da die vorgesehenen Strafen umgehbar sind. Auf den ersten Blick sieht es so aus, als stehe dies im Widerspruch zu der Aussage, daß ein Hauptproblem der Schattentätigkeit die übermäßige Aufmerksamkeit der Kontrollorgane sei. Allerdings gibt es immer informelle Mechanismen zur "Erzielung von Einvernehmen" mit den Kontrollorganen (darauf verwiesen fast alle befragten Unternehmer). Symptomatisch ist, daß die Verschärfung der Sanktionen als wirksamer Faktor zur Verringerung der Schattentätigkeit am seltensten von denjenigen genannt wurde, die als eines ihrer Ziele die Aufrechterhaltung normaler Beziehungen zu den Organen der Staatsmacht angaben. Im realen Leben ist somit dank der "Fürsprache" von Vertretern der Staatsmacht, die dafür in verschiedener Weise honoriert werden, die mögliche Effizienz direkter Einwirkungsmaßnahmen erheblich vermindert.

Welche Maßnahmen zur Verringerung der Schattenwirtschaft wirksam sind, hängt grundsätzlich von der Konkurrenzfähigkeit der Unternehmen und somit von ihrer Entwicklungsstrategie und ihren Zielsetzungen ab. Für die Direktoren von Unternehmen mit hoher Wettbewerbsfähigkeit sind makroökonomische Faktoren wie die Verbesserung der Wirtschaftssituation, Verbesserung des Regulierungssystems und Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität weniger bedeutsam als für nichtkonkurrenzfähige Unternehmen. Wirksamere Instrumente zur Begrenzung der Schattentätigkeit ihrer Unternehmen sind nach Meinung dieser Leiter Steuersenkungen und höhere Verlässlichkeit des Bankensystems. Daher wirkt sich eine Senkung der Steuern offensichtlich in solchen Unternehmen aus, die auf eine dynamische Unternehmensentwicklung ausgerichtet sind. Auf der anderen Seite ist eine Verschärfung der Sanktionen für Finanzvergehen ein bedeutenderes Hemmnis für Firmen in kritischer Lage, deren Ziel das Überleben ist.

Die Effizienz konkreter Maßnahmen zur Verringerung der Schattentätigkeiten hängt davon ab, inwieweit ein Unternehmen schon in schattenwirtschaftliche Aktivität involviert ist. Bei einem relativ starken "Schatten"engagement kann zu dessen Senkung vor allem das Entstehen einer Geschäftsethik, eine Verbesserung des Schutzes von Verträgen und Eigentumsrechten sowie eine Verschärfung der Sanktionen für Finanzvergehen beitragen. Daneben ist eine Verringerung der Schattentätigkeit in der Wirtschaft nur dann möglich, wenn sich die allgemeine Wirtschaftssituation bessert, politische Stabilität in der Gesellschaft gewährleistet ist und die Regelung der Wirtschaftstätigkeit verbessert wird.

Wie schon an anderer Stelle gesagt, ist Steuerhinterziehung für legale Unternehmen die Folge eines rationalen Strebens nach Maximierung des wirtschaftlichen Nutzens. Für einen russischen Unternehmer sind die aus der Beteiligung seines Unternehmens an der Schattenwirtschaft resultierenden Vorteile größer als die Kosten. Diese richten sich nicht nur

nach der Wahrscheinlichkeit der Entdeckung von Steuerhinterziehung (die unter den heutigen Bedingungen gering ist), sondern auch nach den Hindernissen für die Entwicklung des Unternehmens wegen der "nicht transparenten" Finanzsituation, wegen hoher Risiken für externe Investoren sowie wegen der Mängel der *corporate governance*.

5. Wirtschaftliche Konsequenzen des verborgenen Bargeldumlaufs

Eine unmittelbare Folge der sich ausbreitenden Schattentätigkeit legaler Unternehmen sind erhebliche Verluste für den Staatshaushalt, was auf alle Fälle zusätzliche Kosten für die Gesellschaft als Ganzes und für den Staat nach sich zieht. Allerdings hängt die Bewertung der Folgen auch davon ab, wofür die der Besteuerung entzogenen Ressourcen verwendet werden. Es geht also um die Frage, ob sich für die Geschäftstätigkeit insgesamt Entwicklungsmöglichkeiten ergeben oder ob es der illegale Kreislauf einzelnen Personen gestattet, ihren laufenden Konsum zu steigern. Da sich die russische Übergangswirtschaft in einem unausgeglichene und instabilen Zustand befindet, stellt sich auf makroökonomischer Ebene die Frage, ob schattenwirtschaftliche Tätigkeit auf der Mikroebene zur Erhöhung der wirtschaftlichen Stabilität beiträgt, ob sie die Wirtschaft einem Gleichgewichtszustand näher bringt und ob sie Voraussetzungen für wirtschaftliches Wachstum schafft oder aber, ob sie weiter destabilisierend wirkt.

Wie werden die durch "firmeninterne" und "externe" Schemata in den verborgenen Bargeldumlauf abgezweigten Mittel in der Praxis verwendet? Mögliche Richtungen sind:

- Erhöhung der persönlichen Einkommen der mit dem Unternehmen verbundenen Personen;
- Sicherstellung informeller Finanzströme zur Aufrechterhaltung des laufenden Betriebs des Unternehmens;
- Investitionen in verschiedener Form (direkte Investitionen in das jeweilige Unternehmen, effiziente Umverteilung von Finanzmitteln durch den Eigentümer und Umverteilung des Eigentums, normalerweise durch den Manager des Unternehmens).

Bildung nicht verbuchter persönlicher Einkommen. Im Bereich der kleinen und mittleren Unternehmen werden die Mittel direkt im Unternehmen unter den Beschäftigten, Managern und Eigentümern verteilt. Die Beschäftigten erhalten regelmäßig einen Teil des Lohns (von 50 bis zu 95-97%) in Form unverbuchten Bargelds. Dabei ist die Gesamtsumme gewöhnlich höher, als sie es bei ausschließlich legaler Bezahlung sein könnte. Die Einkünfte der Manager (Eigentümer) setzen sich in der Regel aus zwei Teilen zusammen: aus einem relativ geringen festen Teil, der sich an den Einkünften der einfachen Beschäftigten des Unternehmens orientiert, und einem variablen, der aus dem verbleibenden Teil der unverbuchten Bargeldmittel nach Begleichung der laufenden Betriebskosten gebildet wird.

In Großunternehmen, in denen das "externe" System zur Steuervermeidung vorherrscht, ist die Verwendung unverbuchter Mittel zur finanziellen Unterstützung der Belegschaft im allgemeinen nicht üblich, da die Herkunft des Geldes sonst einer zu großen Zahl von Menschen erklärt werden müßte. Außerdem gibt die bloße Tatsache, daß Geld auf das Konto eines von

ihm kontrollierten Unternehmens umgeleitet wird, dem Manager bzw. Eigentümer freie Hand, da er so von der moralischen Verpflichtung gegenüber der Belegschaft entbunden ist.

Sicherung des laufenden Betriebs des Unternehmens. Bei der Anwendung "firmeninterner" Schemata wird das eingenommene Bargeld zur Ergänzung des Betriebskapitals eingesetzt. Aus diesen Mitteln wird oft die Bezahlung für Waren, Arbeiten und Dienstleistungen unmittelbar bestritten. Das trägt zur Beschleunigung des Umsatzes, zum Erhalten von Preisnachlässen und zur Vereinfachung des Abrechnungssystems bei. Bargeld wird auch für andere Ausgaben verwendet. Außer für die "schwarzen" Lohnzahlungen werden die Mittel auch für Pachtzahlungen für Räumlichkeiten, Bestechungsgelder für Beamte, Kommissionsgelder für die Vermittlung vorteilhafter Aufträge und günstiger Kredite sowie die Sicherung des Unternehmens einschließlich Bezahlung für Dienstleistungen krimineller und halbkrimineller "Dächer" verwendet. Daneben kann die großangelegte Verrechnung unverbuchter Mittel zur Errichtung von Markteintrittsbarrieren genützt werden: Diejenigen Marktsektoren, die mit dieser Verrechnungspraxis vertraut sind, können sich wirksam gegen die Sektoren, in denen diese Verrechnungsform nicht typisch ist, abschotten.

Verwendung unverbuchter Mittel zu Investitionszwecken. Das "firmeninterne" Schema läßt dem Eigentümer oder Manager die Wahl, ob er die unverbuchten Mittel zum Konsum oder zur Investition verwenden will. Mit ihnen kann das Betriebskapital ergänzt werden, es können Räume gebaut oder instand gesetzt werden, oder es können Ausrüstungsgüter angeschafft werden. Dabei kann neues Stammkapital durch Scheinverträge offiziell "gekauft" werden. Begrenzt wird die Verwendung unverbuchter Mittel für Investitionszwecke dadurch, daß hierbei Stammkapital gegen Barzahlung erworben werden muß. Auch wird die Investition in relativ liquide Sachwerte bevorzugt, die sich im Falle einer Einstellung der Tätigkeit des Unternehmens durch die Steuerbehörden schnell zu Geld machen lassen. Als Folge davon entsteht eine Wachstumsgrenze, mit deren Erreichen weitere Schatteninvestitionen in das Unternehmen problematisch werden. Für kleine und mittlere Unternehmen, die "firmeninterne" Modelle anwenden, ist die schattenwirtschaftliche Umverteilung von Eigentum nicht charakteristisch, da in ihnen normalerweise Eigentümer und Geschäftsführer in einer Person vereint sind.

Beim "externen" Schema werden die in den illegalen Kreislauf abgezweigten Mittel ausschließlich zur Umverteilung von Eigentum verwendet. Eine Verwendung der Mittel für Investitionen ist theoretisch möglich – dann aber in anderen Unternehmen oder zur Organisation eines neuen Geschäfts. Diese Modelle werden gewöhnlich angewandt, um Mittel des Basisunternehmens auf die Finanzmärkte oder in Handelsgeschäfte zu leiten, wobei gleichzeitig die Eigentumsverhältnisse geändert werden. Das "externe" Schema gestattet es dem Eigentümer des Unternehmens, laufende Einnahmen aus dem Unternehmen abzuziehen, wobei er es faktisch in den Bankrott führt. Diese Verhaltensvariante eines Großaktionärs ist denkbar, wenn die Eigentumsverhältnisse instabil sind und er in seinen Handlungen hauptsächlich kurzfristige Interessen verfolgt.

Somit ermöglicht es die Steuerhinterziehung nach "firmeninternen" Schemata, im Bereich kleiner und mittlerer Unternehmen die Kosten insgesamt zu senken. Der hierdurch erzielte

Effekt wird dazu benutzt, die Preise im Wettbewerb zu senken, außerdem werden die so gewonnenen Gelder für den Konsum der Manager, Eigentümer und Beschäftigten und für die Entwicklung des Unternehmens verwendet. Jedoch gestattet das "firmeninterne" Schema dem Unternehmen nur eine Entwicklung in einem Rahmen, bei dem das Ausmaß der Geschäfte klein gehalten wird. Es behindert objektiv die Diversifizierung der Tätigkeit des Unternehmens, da es sie auf die Bereiche eingrenzt, in denen die unverbuchten Mittel eingesetzt werden. Indem es die offiziellen Angaben über die Tätigkeit des Unternehmens verzerrt, schafft dieses Schema Hindernisse für Investitionen von außen, für das Erhalten von Krediten und für staatliche Unterstützung.

Für ein Großunternehmen führt Steuerhinterziehung nach dem "externen" Schema zu einer absoluten Senkung des Bruttoerlöses und gleichzeitig zu einer Steigerung der Kosten, d.h. die Wettbewerbsfähigkeit sinkt. Dementsprechend hat die Anwendung derartiger Modelle im Bereich großer Industrieunternehmen im wesentlichen negative Folgen für sie. Die in den illegalen Kreislauf abgezweigten Mittel fließen vorwiegend an die Verwaltungsspitze des Unternehmens und werden praktisch nie zur Unterstützung der Belegschaft und zur Entwicklung des Unternehmens verwendet. Dieses Schema wird auch aktiv angewandt, um Eigentum an das Management umzuverteilen, was oft mit einer Umlenkung finanzieller Mittel in andere Formen legaler Tätigkeit verbunden ist. Eine vom *Eigentümer* des Unternehmens betriebene Diversifizierung ist in der Regel nur dann sinnvoll, wenn das Unternehmen offiziell Verluste macht, denn anderenfalls sind die direkten Investitionen des Gewinns in andere Projekte mit relativ niedrigeren Kosten verbunden.

Betrachten wir nun die Folgen der Schattenaktivitäten auf der brancheninternen und der branchenübergreifenden Ebene. In Zweigen, in denen die "firmeninternen" Schemata breite Anwendung finden (Handel, Dienstleistungen, zum Teil Bau-, Nahrungsmittel- und Leichtindustrie), überdeckt der Effekt des Einsatzes unverbuchter Bargeldmittel die "normalen" Unterschiede zwischen den Firmen und erhält den am illegalen Kreislauf beteiligten Unternehmen die Möglichkeit, ihre Preise im Konkurrenzkampf zu senken. Dadurch sinken die Marktpreise unter das Niveau, auf dem Produktion und Verkauf bei Zahlung aller Steuern kostendeckend wären. Auf diese Weise werden die legal tätigen Unternehmen entweder vom Markt verdrängt, oder es erfolgt eine übermäßige Segmentierung, bei der sich zwei Pole bilden: ein teurer "weißer" und ein billiger "grauer". Diese Polarisierung erschwert neuen Akteuren den Zugang zum Markt. Lediglich Großkonzerne, die eine bekannte Handelsmarke besitzen und von daher in der Lage sind, von vornherein für Waren und Dienstleistungen Preise festzusetzen, die die Kosten legaler Geschäftsführung decken, können in diesem Markt noch bestehen. Kleine und mittlere Firmen werden sich unvermeidlich am Preisniveau des "grauen" Segments orientieren und notgedrungen ebenfalls Modelle der Steuerhinterziehung anwenden.

Zugleich jedoch verstärkt sich die Differenzierung zwischen den Branchen. Das für eine andere Branchengruppe (Hersteller von Investitionsgütern und Zwischenprodukten, Transport, Kommunikation) typische "externe" Schema des Umleitens von Mitteln in den illegalen Kreislauf schwächt deren Marktposition. Außerdem haben sie nur begrenzten

Zugang zu Finanzressourcen, da sie die höheren Kreditzinsen, die in Branchen, in denen das "firmeninterne" Schema angewandt wird, durchaus gefordert werden können, nicht bezahlen können.

In der russischen Wirtschaft existieren bei relativ freiem Finanzfluß erhebliche Beschränkungen für die kurz- und mittelfristige Umverteilung von Material- und Arbeitsressourcen zwischen den Branchen. Wie Jakowlew zeigt, können Großunternehmen das überschüssige Stammkapital und Objekte des sozialen Bereichs nicht abstoßen und überzählige Arbeitskräfte nicht abbauen.¹⁸ Sie arbeiten weiter und senken die Produktion nicht auf ein effizientes Maß, während ihr Budget, bedingt durch das Ausmaß der Steuerhinterziehung, begrenzt ist. Die Folge ist, daß das Angebot seitens dieser Branchen systematisch höher ist als die bezahlbare Nachfrage nach ihren Waren und Dienstleistungen und nicht vollständig mit Geld bezahlt wird. Die Unternehmen vereinbaren Tauschhandel, den Einsatz von Wechseln und gegenseitigen Verrechnungen und zwingen ihren Lieferanten solche Zahlungsformen auf. Die Ausweitung des illegalen Kreislaufs ist nicht die einzige Ursache für die Verbreitung nichtmonetärer Verrechnungsformen in diesen Branchen. Aber die Möglichkeit der praktisch *risikolosen* Abzweigung von Mitteln in den verborgenen Kreislauf ist ein Faktor chronischer Zahlungsunfähigkeit großer Unternehmen, des drohenden Bankrotts und somit der Instabilität der Eigentumsverhältnisse, die die Großaktionäre dazu verleitet, ihre Einnahmen aus der Arbeit des Unternehmens umgehend abzuziehen.

Zusammenfassend ist zu sagen, daß auf der Mikroebene ein gewisser positiver Effekt in einer schnellen Entwicklung des Kleingewerbes, vor allem im Bereich Handel und Dienstleistungen, zum Ausdruck kommt. Die Beschäftigung im Kleingewerbe (auch die sekundäre) sowie der Nutzeffekt für die Bevölkerung durch die rasche Sättigung des Konsumgütermarkts und durch sinkende Preise haben die negativen sozialen Folgen der Reformen teilweise gedämpft. Jedoch sind diese positiven Ergebnisse wegen des harten Preiswettkampfes im Einzelhandel und im kleineren Großhandel fast auf Null reduziert worden, und die Entwicklung des Kleinunternehmertums hat sich in Rußland seit 1995 verlangsamt. Gleichzeitig blieben die Beschränkungen für die legale Investition des in diesen Branchen verdienten Kapitals in andere Sektoren bestehen. Die Mittel werden vorwiegend für den Konsum ausgegeben, wobei sich die Nachfrage nach Dienstleistungen von Branchen mit einem hohen Anteil an unverbuchtem Umsatz (Wohnungsbau und -instandsetzung, Handel mit Importautos, Tourismus) ausweitet.

Gleichzeitig haben die negativen Folgen externer Schemata – Desorganisation von Wirtschaftsprozessen, Destabilisierung der Eigentumsverhältnisse und chronische Steuermindereinnahmen – schon einen erheblichen Umfang angenommen. Das Investitionspotential der Großunternehmen ist wesentlich gesunken, da der Nutzeffekt der Steuerhinterziehung in der Regel nicht den Eigentümern, sondern den Managern zugute kommt. Einige Industriebranchen haben weitere Rezessionsimpulse erhalten. Das führt zu

¹⁸ A. Jakovlev, O pričinach bartera, neplatežej i uklonenija ot uplaty nalogov, in: Voprosy ékonomiki, Nr. 4/1999, S. 102-115.

einer Verzerrung der statistischen Grundlagen und erschwert es, die richtigen wirtschaftspolitischen Entscheidungen zu treffen.

Für die russische Wirtschaft insgesamt ist die Bilanz der Vor- und Nachteile durch schattenwirtschaftliche Tätigkeit legaler Unternehmen daher zum gegenwärtigen Zeitpunkt negativ. Dabei sind auch negative Folgen für ihre institutionelle Entwicklung zu beobachten.

Die hauptsächlichen Akteure im Wirtschaftsleben – die einfachen Beschäftigten, die Manager und in vielen Fällen die Eigentümer – sind daran interessiert, daß die schattenwirtschaftliche Tätigkeit als Einkommensquelle für sie erhalten bleibt. Dies gilt besonders für die Vertreter desjenigen Komplementärgewerbes, das sich mit der Organisation des verborgenen Bargeldumlaufs befaßt und auf diese Weise sein Kapital und seinen Einfluß erwirbt.

Das entstandene System der Geschäftsverbindungen stützt sich vorwiegend auf persönliche Beziehungen und informelle Verträge, deren rechtlicher Schutz nicht möglich ist. Es hat sich eine Geschäftsethik herausgebildet, bei der schattenwirtschaftliches und legales Handeln koexistieren können, bei der nichtstaatliche (halbkriminelle) Mechanismen des Schutzes von Verträgen und Eigentumsrechten bestehen und bei der zu Korruption und Gewalt gegriffen wird. In einem solchen Koordinatensystem ist das soziale Verantwortungsbewußtsein der Unternehmer außerordentlich niedrig. Die Folge ist, daß die Märkte segmentiert werden und Marktzugangsbarrieren errichtet wurden, die für viele potentielle Unternehmer nicht überschreitbar sind.

Die schattenwirtschaftliche Tätigkeit hat zur Kriminalisierung der Wirtschaft beigetragen, indem sie es kriminellen Kräften ermöglicht hat, in den Bereich des Schutzes der Eigentumsrechte und Verträge einzudringen, der eigentlich Aufgabe des Staates ist. Die Bezahlung für diese Dienste hat die wirtschaftliche Basis des organisierten Verbrechens erweitert, das auch die Finanzströme eines Teils der legalen Wirtschaft unter seine Kontrolle gebracht hat.

Der verborgene Bargeldumlauf unterstützt die Korruption: Er liefert Mittel zur Regelung der Beziehungen zu Beamten und Vertretern der Rechtspflegeorgane, zur Einflußnahme auf politische Bewegungen und Parteien sowie auf die personelle Zusammensetzung und die Entscheidungen der Gesetzgebungsorgane. Viele soziale Kräfte sind auf die eine oder andere Weise Verbündete der "Verschattung" der Wirtschaft.

Mit der Umverteilung von Einkommen und Vermögen trägt die Schattenwirtschaft zum Entstehen einer Schattengesellschaft bei.¹⁹ Das wiederum stärkt schattenwirtschaftliches Verhalten und konsolidiert die entsprechenden wirtschaftlichen Institutionen. Steuerhinterziehung ist ein anschauliches Beispiel für eine institutionelle Falle, d.h. für die Verfestigung beständiger, wenngleich ineffizienter Verhaltensweisen.²⁰ So saugt der Schattensektor weiterhin die Finanzströme des legalen Sektors auf, wodurch die

¹⁹ Siehe dazu R. Ryvkina, *Ot tenevoj ekonomiki k tenevomu obščestvu*, in: *Pro et Contra*, Nr. 1/1999, S. 25-39, hier insbesondere S. 26-30.

²⁰ V. Polterovič, *Institucional'nye lovuški i èkonomičeskie reformy*, Working paper # 98/004, Rossijskaja èkonomičeskaja škola, Moskau 1998, S. 4-7, 19-20.

wirtschaftlichen Prozesse destabilisiert, das Wirtschaftswachstum verlangsamt und das Entstehen einer Marktwirtschaft behindert wird.

T. Dolgopjatova/Ju. Simačev/V. Tambovcev/A. Jakovlev

Shadow Economy in Russia

Activities of Legal Russian Enterprises

Bericht des BIOst Nr. 37/1999

Summary

Introductory Remarks

The introduction of market-economy reforms in Russia has caused the shadow economy (i.e. the hidden, informal economy) to expand. The State Committee for Statistics of the Russian Federation (RF) estimates the output of this sector to amount to 20-25 % of gross domestic product, the Federal Security Service and the Interior Ministry assume a figure of 40-50 %. A special feature of the Russian transformation economy is the sharp rise in the activities which legally established and registered companies and businesses do not officially book and which thus escape the notice of the fiscal authorities. Tax evasion by the legal business world accounts for a major part of the shadow economy, and one which can not be directly gauged via statistics.

The present report proposes a company-related approach to analysing the qualitative sides of shadow-economy activity by legal enterprises that operate not in the financial sector but in production and the services sector. It is based on examination of the findings of empirical studies. In late 1997 the Institute for Strategic Analysis and Development of Enterprise (ISARP) conducted two random sample studies among 1,100 industrial businesses and 2,500 retail trading businesses selected by the Centre for Economic Conjuncture by the government of the RF. Likewise in the period 1995-1998, a series of in-depth interviews and focus groups was carried out with business owners, managers, experts, tax officials and local administration civil servants.

Findings

1. Tax evasion is not only rampant on the private level and among small businesses but is also common practice in virtually all enterprises, regardless of size and ownership. Turnover figures are not stated correctly, or else the make-up of the turnover is distorted by incorrect statements as to the cost proportions. This enlarges the clandestine cash circulation in the Russian economy. Agents and institutions have emerged to serve the informal sector and facilitate its inter-action with the overt, legal sector.
2. The main reasons why businesses operating under transformation conditions become involved in the shadow economy are administrative/organisational obstacles to the develop-

ment of free enterprise, inadequate protection of property rights and corporate governance mechanisms, high tax rates concomitant with inefficient pursuit of tax evasion. The informal response of the enterprises is based on a kind of business operations that is widespread in the Russian economy: deals for converting money on the books to cash and vice versa. These operations consist of fictitious transactions involving pseudo-companies which bear the risk of the illegal activities. In this way, the legal business world takes part in the clandestine cash cycle. At the same time, a special service industry is emerging which earns considerable sums organising this cycle.

3. The findings of the questionnaire polls illustrate just how strong the practical incentives for, but also how high the obstacles against concealing economic activity, really are. The most significant advantages in the opinion of the respondents are that it helps them to maintain the income level of the employees and to preserve the organisation and operability of their own businesses by cultivating relations with business partners and state bodies. The main problems facing enterprises that are active in the shadow economy are the risk of attracting too much attention by the inspecting authorities, having their access to state support restricted, and difficulties in their internal book-keeping and controlling. At the same time, the respondents were of the opinion that activities in the shadow economy did not seriously affect eligibility for bank loans nor restrict their circle of business partners.
4. The consequences that widespread shadow-economy activity, even in the legal sphere, entails for enterprises, lines of business and even the economy as a whole are many-layered. The symbiosis of legal and informal activities within a company has repercussions on the processes at the micro-level: the economic incentive and response systems of the enterprises, employees and owners become distorted, just as does the system of relationships between the market players. Property rights are violated, the inclination to save and invest dwindles.
5. The balance between the advantages and disadvantages of informal activities by legal enterprises is at the present time a negative one for the Russian economy. The ensuing institutional evolution is likewise unfavourable. Shadow-economy activity promotes corruption and the spread of crime in the economy. The business relations system is based primarily on personal relationships and informal contractual agreements. Business ethics allows non-state-authorised, even violent mechanisms for safeguarding property rights and defending contracts. One consequence of this is that tax evasion has become an established practice and thus an institutional snare that is impeding the emergence of a market economy.